CANADIAN CONTENT IN THE 21ST CENTURY IN FILM AND TELEVISION PRODUCTIONS:

A MATTER OF CULTURAL IDENTITY

The contents of this report represent the opinions of its author and do not necessarily represent the policies or the views of the Department of Canadian Heritage or of the Government of Canada.

Cat. No.: CH44-29/2003

ISBN 0-662-67364-6

103-05692/

CANADIAN CONTENT IN THE 21ST CENTURY IN FILM AND TELEVISION PRODUCTIONS:

A MATTER OF CULTURAL IDENTITY

FRANÇOIS MACEROLA

The Honourable Sheila Copps
Minister of Canadian Heritage

Dear Minister:

Last year at this time, the Department of Canadian Heritage entrusted me with a broad mandate that is fundamentally linked to Canada's cultural fabric: to review the definition of Canadian content as it applies to film and television production and its relationship to public funding. The mandate extended to international treaty coproduction and theatrical distribution as well.

My colleagues and I have studied and assessed the existing system and we have identified its strengths and weaknesses. We have compared Canada with other countries and we have extensively consulted the industry, its key players and associations, the Canadian public and representatives of federal and provincial cultural agencies.

One fact was immediately evident: the current system is based on both cultural and industrial criteria with no specific indication as to which takes precedence. This required that a choice be made, since our initial position would directly influence the direction of our review. As I firmly believe that content belongs to creators, priority was given to the cultural aspect.

The Canadian content system of the 21st century must permit creators to enrich our collective imagination, to be part of Canada's cultural life. This objective can be met only through the dynamic cooperation of the public and private sectors and with the financial support of the Canadian government.

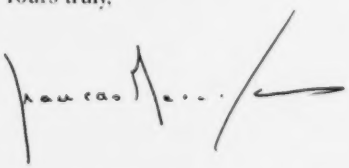
We have found the current system to be inadequate. We therefore propose a new approach, one that offers both a new definition and a new form of administration. This approach of course takes the industrial infrastructure of Canadian feature film and television production into account, but its foundation and purpose are fundamentally cultural.

We hope that this report will serve as a starting point for a discussion involving all stakeholders and that everyone concerned will find the new model more efficient, easier to administer and better able to meet the needs of Canada's creators, industry and general public.

In closing, my sincere thanks go to Marc Séguin and Carole Desjardins. Without their involvement, enthusiasm, knowledge and energy, this report would not have been possible.

I also thank Natalija Marjanovic, Maria De Rosa, Deborah Drisdell, Michel Houle, Suzan Ayscough and Peter Katadotis for their invaluable contribution.

Yours truly,



François Macerola

Table of Contents

REVIEW PROCESS AND STAKEHOLDER COMMENTS 1

1.1 Review Methodology 2

1.2 Stakeholder Comments 4

CANADIAN CONTENT IN PERSPECTIVE 5

2.1 How Canadian Content is Administered and Defined 7

2.2 Analysis of Canadian Content Production 15

2.3 How Other Countries Define Their National Content 38

2.4 Evaluation of the Canadian Content System 52

A NEW APPROACH TO CANADIAN CONTENT 57

3.1 Fundamental Principles 59

3.2 A New Model for Defining Canadian Content 61

3.3 A New Approach to the Administration of Canadian Content 69

3.4 Encouraging the Greater Use of Canadian Creators 72

OFFICIAL INTERNATIONAL TREATY COPRODUCTION AND THEATRICAL DISTRIBUTION 73

4.1 Official International Treaty Coproductions 75

4.2 Theatrical Distribution 82

CHALLENGES FACED BY ABORIGINAL AND MINORITY COMMUNITIES 95

5.1 Aboriginal Communities 97

5.2 Minority Communities 99

CONCLUSION 101

Recommendations 104

Stakeholder Comments 105

Results of Creative and Technical Cost Analysis 113

THE REVIEW PROCESS AND STAKEHOLDER COMMENTS

1.1 Review Methodology

On April 2, 2002, the Minister of Canadian Heritage, the Honourable Sheila Copps, announced a review of the definition of Canadian content as it applies to film and television production. The scope of the review extended to coproduction and theatrical distribution as well. The Minister mandated Mr. François Macerola to consult with all stakeholders, assess whether the current system was up-to-date and well suited for the challenges ahead, and make recommendations in a comprehensive report by spring 2003.

Concurrent with this review, the Standing Committee on Canadian Heritage has been assessing the present state of the Canadian broadcasting system and preparing recommendations that will undoubtedly have a bearing on Canadian content. At the same time, the CRTC has commissioned Trina McQueen to examine the state of television drama production in Canada, a key area of Canadian content concern.

Our review methodology included three distinct phases. Phase 1 entailed a multifaceted national consultation process with all stakeholders, including individual Canadians, from May 2002 to November 2002. Phase 2, from November 2002 to February 2003, was dedicated to researching and evaluating various aspects of the Canadian content system. Phase 3, from February 2003 to April 2003, consisted of developing and testing new proposals, briefing stakeholders and drafting this final report.

Focus on Canadian content

The national consultation process involved several specific initiatives. The first was the release of a discussion paper entitled *Canadian Content in the 21st Century*, researched and drafted by the Department of Canadian Heritage. The paper was intended to initiate a public dialogue on Canadian content. In addition to detailing the scope of the review, providing context for the discussion of Canadian content and recapitulating the evolution of policy and program initiatives, the discussion paper highlighted some policy considerations and posed a number of questions.

All interested Canadians were invited to provide written briefs in two separate rounds of submissions. The first round provided an opportunity to address the questions raised in the discussion paper and drew some 57 submissions from a vast array of stakeholders across Canada. Unless otherwise specified by the submitter, each brief was posted on the Department of Canadian Heritage's Web site in its original language. The second round was designed to allow for comments on the submitted briefs. During this round, an additional 22 written briefs were received. They, too, were posted on the Canadian Heritage Web site.

All submissions were carefully considered, analyzed and evaluated.

The second consultation initiative involved face-to-face roundtable meetings with a broad cross-section of stakeholders, ranging from representatives of the

creative, production and distribution/broadcasting sectors to individual Canadians having an interest in Canadian content. Held in 15 cities across Canada (Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, Windsor, Sudbury, Hamilton, Ottawa, Montréal, Quebec City, Rimouski, Moncton, Halifax and St. John's), these meetings allowed people to openly share their views and debate the issues.

A third consultation initiative was developed in order to delve further into certain areas. It included meetings with animation and documentary filmmakers, Aboriginal producers and members of minority communities. In each instance, a group representative was asked to prepare a written brief assembling the views of participants and providing specific recommendations.

Throughout the consultation process, we held meetings at the request of stakeholders and initiated others in order to explore various topics in greater detail.

During Phase 2 of the review, we researched the Canadian content system and related areas. Specifically, we closely examined information on Canadian content certification provided by the Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). In addition, we asked the Department of Canadian Heritage to commission two studies. The first was intended to assess the degree to which Canadian creators have participated in international coproductions. The objective of the second was to examine a number of foreign countries with a view to ascertaining whether lessons could be learned from their policy approach to determining national content.

Phase 3 of the review involved developing and testing new proposals. Once the proposals were determined, briefing sessions were held with stakeholders gathered in Montréal, Ottawa, Toronto and Vancouver.

This report represents the culmination of all work carried out in the three phases.

1.2

Stakeholder Comments

The comments received from all stakeholders, either in writing or in meetings, are summarized in Annex B, grouped under the following headings, which reflect the major concerns and areas of interest addressed:

i) The current system and the balance between cultural and industrial objectives;
ii) The current system vs. a new approach;
iii) The parameters of a new model;
iv) Intellectual property;
v) Citizenship and residency;
vi) Production and post-production expenditures;
vii) Coproduction;
viii) Distribution;
ix) Administration of the system.

Stakeholder views on Canadian content, question by question, answer by answer

Our analysis of this invaluable and wide-ranging stakeholder input can be summarized as follows:

Virtually everyone agrees that:

- The government should continue to actively support a broad diversity of Canadian content.
- More public resources are needed for production and distribution.
- Canadian content must reach larger Canadian audiences.
- The definition of Canadian content should be objective, predictable, flexible and efficiently administered.
- Official coproductions are important and should continue to be considered Canadian content.
- The current ownership, control and citizenship requirements should not change.
- A dedicated, independent, national organization should be responsible for certifying all Canadian content, ensuring coherence across government, providing industry intelligence and coordinating the promotion of Canadian content.

Views diverge with respect to:

- Minimum level of key creative positions held by Canadians (i.e., points);
- Minimum level of production and post-production expenditures;
- Distribution requirements;
- How best to administer, monitor and evaluate Canadian content.

Aboriginal producers feel particularly disadvantaged in the current system.

Minority communities (visible, linguistic and regional) believe bonuses should be incorporated into the Canadian content definition as a means of "levelling the playing field."

CANADIAN CONTENT IN PERSPECTIVE

2.1

How Canadian Content is Administered and Defined

This chapter puts Canadian content into perspective with respect to how it is currently administered and defined and what it represents in terms of production activity. It also analyzes in detail the degree to which the current definition, and more specifically the 10-point key creative system, responds to today's realities. Further, with a view to comparing the Canadian system within the broader international context, it provides information on how some foreign countries promote and determine their national content. Last, we highlight what we consider to be the major weaknesses in the current Canadian content system.

This subsection provides a general overview of the main organizations that administer Canadian content: the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, the Canadian Audio-Visual Certification Office, Telefilm Canada and the Canadian Television Fund. For each, it gives the current requirements that must be satisfied in order for a film or television production to be recognized as Canadian. In the case of the financial support programs, the focus is limited to the minimum eligibility criteria; the ranking and evaluation criteria used to select projects are not addressed.

This subsection gives the current requirements of each main organization that must be satisfied in order for a film or television production to be recognized as Canadian

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) is responsible for regulating and supervising all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in the *Broadcasting Act*. Among the many objectives of the broadcasting policy is a requirement that each element of the Canadian broadcasting system contribute in an appropriate manner to the creation and presentation of Canadian programming. Further, the policy specifically notes that "each broadcasting undertaking shall make maximum use, and in no case less than predominant use, of Canadian creative and other resources in the creation and presentation of programming, unless the nature of the service provided by the undertaking, such as specialized content or format or the use of languages other than French and English, renders that use impracticable, in which case the undertaking shall make the greatest practicable use of those resources."[1]

All conventional television, pay television and specialty television licensees in Canada are required to broadcast a certain percentage of Canadian content. The CRTC monitors compliance by requiring licensees to maintain program logs in which all Canadian programming they have broadcast is identified. What may qualify as Canadian content for broadcasting purposes is set out in the Commission's Public Notice 2000-42. The main elements of this Notice are as follows.

Excluded Production and Automatic Recognition

Infomercials and advertisements, as well as promotional and corporate videos/films do not qualify as Canadian content and, therefore, are not recognized by the Commission in determining whether licensees have met their Canadian content quotas.

Certain types of production are automatically recognized as Canadian content by the Commission without a formal review or evaluation process. These include: i) news and public affairs programs produced solely by licensees; ii) programs produced solely by licensees which meet the criteria and for which the drama credit is not being

[1] Subsection 3(1)(e) and subsection 3(1)(f) of the *Broadcasting Act*, 1991.

requested; iii) productions which have received certification from the Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) of Canadian Heritage and for which the drama credit is not being requested; iv) music video clips of five minutes or less which meet the criteria; v) federal and provincial government productions; vi) public service announcements; and vii) interstitials of less than five minutes in duration that meet the criteria for certification applicable to longer programs.

Basic Canadian Content Requirements

All other productions must apply to the Commission for certification. To qualify, productions must meet basic requirements in three key areas: i) producer ownership and control; ii) key creative points; and iii) production and post-production/laboratory costs.

Producer Ownership and Control

To meet the requirements in this area, the producer, and anyone fulfilling a producer-related function, must be Canadian.[2] Further, the producer must control and be the central decision maker of the production from beginning to end.

While non-Canadians may receive courtesy or vanity credits for producer-related functions, their aggregate remuneration may not exceed the remuneration of the Canadian producer. Moreover, foreign executive producers must limit their time on the set to 25% of principal photography, and their role solely to that of observers. The Commission requires that the duties of foreign executive producers shall be limited to non-creative, non-production-related functions. Such functions could include arranging financing and foreign distribution.

Key Creative Points

To meet the requirements in this area, a minimum number of key creative functions must be performed by Canadians. Points are allocated when a Canadian performs the function or, in some cases, when the activity is undertaken in Canada.

For live action productions and continuous-action animated productions, a minimum of six points must be achieved pursuant to Table 1.

Key Creative Points System
(Live Action and Continuous-Action Animated Productions)

Key Creative Function	Points
Director	2
Screenwriter	2
First Lead Performer (or first voice)	1
Second Lead Performer (or second voice)	1
Production Designer	1
Director of Photography	1
Music Composer	1
Picture Editor	1

Notwithstanding the above minimum points requirements, either the director or the screenwriter function must be performed by a Canadian. In addition, at least one of the two lead performer[3] positions must be held by a Canadian.

Where there are compelling reasons, and upon application by the producer, some exceptions to the above rules are possible. Provided all other positions are

[2] A Canadian is a person who is a Canadian citizen as defined in the *Citizenship Act*, at the time of the commencement of the person's duties in relation to the production, and for the entire course of the filming or taping and post-production. Also eligible are permanent residents (landed immigrants who are not yet Canadian citizens) who have received their "Record of Landing" Certificate at the time described above.

[3] Billing, screen-time and remuneration are taken into account in determining lead performer positions. In non-dramatic productions, the second lead must have at least 50% of the on-screen time (or off-screen time where narrators or interviewers are involved) and 50% of the remuneration of the first lead, plus billing appropriate for a second lead. Individuals not meeting these criteria are considered as filling minor roles.

filled by Canadians, the Commission may certify a production where both the director and the writer positions are performed by non-Canadians. Similarly, provided all other positions are filled by Canadians, certification may be granted where both lead performers are non-Canadian.

All other animation productions (i.e., not including continuous-action animated productions) must earn a minimum of six points based on the following key creative functions (Table 2) being performed either by Canadians or, where applicable, in Canada, or both. In the case of camera operator (person) and operation (location), both must be met to earn the point.

Key Creative Points System
(Animated Productions)

Key Creative Function	Points
Director	1
Scriptwriter and Storyboard Supervisor	1
First or Second Voice (or first or second lead performer)	1
Design Supervisor	1
Layout and Background (location)	1
Key Animation (location)	1
Assistant Animation/In-Betweening (location)	1
Camera Operator (person) and Operation (location)	1
Music Composer	1
Picture Editor	1

For most types of animation, the Commission mandatorily requires that the following persons, locations or both be Canadian: i) director or the combination of scriptwriter and storyboard supervisor (persons); ii) key animation (location) (excluding pixillation); iii) first or second voice (or first or second lead performer); and iv) camera operator (person) and operation (location), for pixillation only.

Production and post-production/laboratory costs

To meet the criteria in this area, minimum expenditure requirements must be met with regard to both production costs and post-production/laboratory costs.

At least 75% of the total production cost must be paid to Canadians. In calculating whether this requirement has been met, the following costs are excluded:

- Remuneration for producer(s) and coproducer(s) (except for producer-related positions);
- Remuneration for key creative personnel eligible for points;
- Post-production/lab costs;
- Accounting and legal fees;
- Insurance brokerage and financing costs;
- Indirect expenses;
- Contingency costs;
- Goods purchased, such as film/videotape supplies;
- Other costs not directly related to production.

In addition, at least 75% of the post-production/laboratory costs must be paid for services provided in Canada by Canadians or Canadian companies. This does not include costs attributed to the picture editor.

Series

As elements related to each episode within a series can vary and some of the individual episodes may not meet the minimum key creative points requirements, the Commission allows for some flexibility by looking at the entire series.

For a producer to claim Canadian content certification for any episodes in a series that might not meet the minimum points requirement, at least 60% of the series' episodes must meet or exceed the six-point minimum and the entire series must attain an average of six points per episode.

That said, for live action or continuous-action animated series, each episode must meet the two mandatory requirements for writer or director, and first or second lead performer. For animated series, each episode must fulfil the three mandatory requirements for scriptwriter and storyboard supervisor or director, first or second voice/performer, and key animation (location).

Special Recognition for Co-ventures

Co-ventures are defined as international coproductions not included under the treaties administered by Telefilm Canada. These include all ventures with coproducers of a foreign country that does not have a film or television production treaty with Canada. These also include ventures with coproducers of a treaty country where such ventures are not specifically covered by a treaty.

Even where some of the producer functions are performed by non-Canadians, certification of the program as Canadian is possible. When broadcast or distributed by a licensee of the CRTC, such co-ventures will qualify for special recognition if co-venture agreements and other documentation substantiate that the Canadian production company:

i) has no less than an equal measure of decision-making responsibility with other co-venture partners on all creative elements of the production; and
ii) is responsible for the administration of not less than the Canadian element of the production budget.

The decision-making responsibility for the production is considered to be in the hands of a Canadian production company when that company:

i) has sole or co-signing authority on the production bank account;
ii) has financial participation in the production and the entitlement to profit-sharing;
iii) is at financial risk and has budgetary responsibility; and
iv) has at least an equal measure of approval over all elements of the production with the co-venture partners, regardless of the number of foreign persons fulfilling the functions of executive producer or producer.

A co-venture involving a coproducer from a Commonwealth or French-speaking country, or a country with which Canada has a film or television production treaty, may be considered for special recognition. Canadian certification may be granted if, in addition to meeting the foregoing requirements, the program achieves at least five key creative points, at least 50% of the production costs are paid to Canadians, and at least 50% of post-production/laboratory costs are paid for services provided in Canada by Canadians or by Canadian companies. That notwithstanding, the director or the writer and at least one of the two lead performers must be Canadian. All other criteria for certification of a Canadian program apply to such co-ventures.

Any other co-venture will be required to meet the minimum six key creative points and expenditure requirements as a domestic production.

Production Packages

A production package is defined as two or more coproductions or co-ventures, undertaken by a Canadian production company, together with one or more non-Canadian production companies, where a production with minor foreign involvement that qualifies as a Canadian production is matched with a foreign production with minor Canadian involvement.

A twinning involves matching a fully Canadian production with a foreign production, with virtually no Canadian involvement other than a financial one.

The Commission may accept production packages and twinnings as Canadian, under the following conditions:

i) the Canadian copyright for both productions must be held by Canadians;
ii) the budgets of both Canadian and foreign productions must be approximately equal, within 15%;
iii) coproduction agreements/contracts between the Canadian production company and foreign producers must be submitted to the Commission with the applications;
iv) the Canadian production company must have financial participation and profit-sharing (at least 20%) in the Canadian and foreign productions;
v) a broadcaster may receive credit for a production with fewer Canadian elements if it broadcasts the production with more Canadian elements at an equitable time;
vi) all productions in a production package must fall within the same program category;
vii) production package programs are acceptable only in the categories of drama and comedy, variety, documentary and children's. Animated productions are excluded;
viii) twinned productions must be approximately equal in duration;
ix) twinned productions must receive equitable scheduling on the same Canadian station or network; and
x) ten-point productions in production packages will not qualify for the dramatic program credit of 150%.

Dubbing

Where a foreign program is produced in an official language of Canada or a native Canadian language, and the audio portion of that program is converted into the other official language of Canada or a native Canadian language by a process of lip synchronization done in Canada, using Canadian resources, 25% of the program time is recognized as Canadian.

Where a foreign program is produced in a language other than an official language of Canada or a native Canadian language, and the audio portion of that program is converted into an official language of Canada or a native Canadian language by a process of lip synchronization done in Canada, using Canadian resources, 50% of the program time (to a maximum of 50 hours during each six-month reporting period) is recognized as Canadian.

Canadian Audio-Visual Certification Office

The Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) co-administers the Canadian Film or Video Production Tax Credit provided for under Section 125.4 of the *Income Tax Act* with the Canada Customs and Revenue Agency. A Canadian film or video production is a production that meets the requirements of Section 1106 of the draft Income Tax Regulations.

Excluded Production

These Regulations list the following genres as "Excluded Productions." As such, they are not considered Canadian content by CAVCO and are ineligible for the tax credit program:

i) news, current events or public affairs programming, or a program that includes weather or market reports;
ii) talk show;
iii) production in respect of a game, questionnaire or contest (other than a production directed primarily at minors);
iv) sports event or activity;
v) gala presentation or an awards show;
vi) production that solicits funds;
vii) reality television;
viii) pornography;
ix) advertising;

x) production produced primarily for industrial, corporate or institutional purposes;

xi) production, other than a documentary, all or substantially all of which consists of stock footage;

xii) production for which public financial support would, in the opinion of the Minister of Canadian Heritage, be contrary to public policy.

Basic Canadian Content Requirements

CAVCO may certify as Canadian content all productions other than Excluded Productions. To qualify, productions must meet the same basic requirements as those required by the CRTC in the three key areas: i) producer ownership and control; ii) key creative points; and iii) production and post-production/laboratory costs. There are, however, some differences, as outlined below.

Qualified Corporation

The applicant must be Canadian-controlled as determined pursuant to sections 26 to 28 of the *Investment Canada Act*. Further, the applicant must be a Qualified Corporation for a taxation year, which means a corporation that is throughout the year a prescribed taxable Canadian corporation the activities of which in the year are primarily the carrying on through a permanent establishment in Canada of a business that is a Canadian film or video production business.

Canadian Film or Video Production

In order to be eligible for the Canadian Film or Video Tax Credit, a production must be certified by CAVCO as a Canadian film or video production. A Canadian film or video production means a film or video production, other than an Excluded Production, that is produced by a prescribed taxable Canadian corporation and is either:

i) a treaty coproduction; or

ii) a film or video production that meets the basic requirements related to producer ownership and control, key creative points and production/post-production/laboratory costs (i.e., the same basic requirements as those noted above under the CRTC).

In the case of a documentary production not involving performers or other functions such as art director or music composer, a production may be deemed to have met the key creative requirements even if the production has not achieved the minimum six points, provided all existing creative positions are performed by Canadians.

Ownership and Distribution

To be considered a Canadian film or video production, the Qualified Corporation must be the exclusive worldwide copyright owner in the production for all commercial exploitation purposes for the twenty-five year period beginning when the production has been completed and is commercially exploitable.[4] Further, the Qualified Corporation must also control the initial licensing of commercial exploitation and retain a share of revenues from the exploitation of the production in non-Canadian markets.

For a film or video production to qualify for certification by CAVCO, there must be an agreement in writing to have the production shown in Canada within two years with either: i) a Canadian corporation that is a distributor of film or video productions; or ii) a corporation that holds a broadcasting licence issued by the CRTC for television markets.

Series

Unlike the CRTC, for CAVCO to consider a series Canadian content, each episode must meet the minimum requirements.

[4] Treaty coproductions are exempt from this requirement.

Dubbing, Co-Ventures and Production Packages

CAVCO does not certify foreign productions that are dubbed in Canada. Further, it does not recognize co-ventures or production packages.

Telefilm Canada (Canada Feature Film Fund)

Telefilm Canada is responsible for the administration of the Canada Feature Film Fund (CFFF). The CFFF's overall goal is to increase Canadian audiences in theatres for Canadian feature films, aiming to capture 5% of the domestic box office by 2006.

The CFFF supports development, production and marketing activities related to Canadian feature-length fictional films aimed at the Canadian theatrical market. In administering the CFFF, Telefilm seeks to support the development, production and marketing of feature films with significant Canadian creative elements, including Canadian stories, characters, setting, themes, talent and technicians, and which reflect Canadian society and cultural diversity. Telefilm Canada, wherever possible, gives priority to projects that present a distinctly Canadian point of view.

To qualify, productions must meet the same basic requirements as those required by either the CRTC or CAVCO in the three key areas: i) producer ownership and control; ii) key creative points; and iii) production and post-production/laboratory costs. There are, however, some differences, which are outlined below.

Eligible Applicants

In addition to being Canadian-controlled as per sections 26 to 28 of the *Investment Canada Act*, the company must have its head office and undertake its activities in Canada. The company must demonstrate financial stability (with some exceptions for new production companies) and operate principally as a feature film production entity.

Eligible Projects

To be eligible, a project must achieve a minimum of eight key creative points. At a minimum, the project must be written[5] and directed by Canadians. Further, while some flexibility is provided, generally the project must have a Canadian performer in the lead role.

The project may not disguise its Canadian location except in cases where it is integral to the telling of a Canadian story.

Projects containing any elements of serious or gratuitous sexual violence or exploitation, that are obscene, indecent or pornographic within the meaning of the *Criminal Code*, or libellous or in any other way unlawful, are not eligible.

The Canadian Television Fund

Created in 1996, the Canadian Television Fund (CTF) supports the production and broadcast of culturally significant television programs and films. The CTF supports a large volume of distinctively and identifiably Canadian broadcast programming, reflecting Canadian culture, stories and themes. These productions are in English, French and Aboriginal languages and include documentary, children's and youth, variety and performing arts, and especially prime-time dramatic programming.

The CTF is composed of two funding programs: the Equity Investment Program (EIP), which is administered by Telefilm Canada, and the Licence Fee Program (LFP).

Certain genres of productions are not eligible for funding under the CTF. These include sponsored productions, sports, news, game shows, current affairs, public affairs, human interest or lifestyle productions, "how-to" productions, reality television, instructional television, infomercials, music videos, formal or curriculum-based educational programming, format buys, magazine productions, talk shows, *talkshows culturels*, award shows, galas, reporting and current

[5] Films that are co-written by a Canadian and non-Canadian may be eligible, subject to Telefilm's evaluation.

events, religious programming, fund-raising productions, benefits, tributes, promotional productions, pep-rallies, travelogues and interstitials.

To qualify, a production must meet all of the following Essential Requirements,[6] in order of importance:

i) The project speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter.
ii) The project has 10/10 points (or the maximum number of points appropriate to the project), as determined by the CTF using the CAVCO scale.
iii) Underlying rights are owned, and significantly and meaningfully developed, by Canadians.
iv) The project is shot and set primarily in Canada.

Official coproductions are eligible for the CTF. In this regard, the Essential Requirements are interpreted so as to treat the treaty coproduction partner as "Canadian."

Eligible applicants must be a Canadian-controlled corporation as defined in the draft Regulations of the *Income Tax Act*. In addition, the applicant must be headquartered in Canada, carry out its activities in Canada, demonstrate financial stability (with appropriate exceptions for new production companies), and operate principally as a television or film production entity.

In addition to the Essential Requirements, a project must meet the following criteria to qualify:

i) It is under Canadian ownership and Canadian executive and creative control.
ii) It is under the financial control of Canadian citizens or permanent residents.
iii) It is, and has been, controlled creatively and financially by a Canadian production company during all phases of production, from development through post-production, and all distribution and exploitation rights are owned and initially controlled by a Canadian production company.
iv) A project formerly produced in-house by a broadcaster is eligible as long as the applicant is an independent production company and the applicant has full control of the proposed project.
v) The Canadian producer retains and exercises all effective controls or approvals consistent with those of a producer. This includes control and final approval of creative decisions and production financing, distribution and exploitation, and preparation and final approval of budget, subject to reasonable and standard approval rights customarily required by arm's-length financial participants, including Canadian broadcasters and distributors.
vi) The production company owns all rights (including copyright) and options necessary for the production and its distribution in Canada and abroad, and retains an ongoing financial interest in the project.

Eligible projects must have an acceptable Canadian broadcast licence.

[6] Exceptions can be made for certain genres.

2.2

Analysis of Canadian Content Production

To illustrate as completely as possible the magnitude of what Canadian content represents, we provide an overview of production dollar value, the way it breaks down into different categories and genres, and the relevant trends that can be observed over time.

Further, we present the results of an in-depth analysis related to key creative positions and the degree to which Canadians perform in each of those positions when they exist.

Data Limitations

Any detailed analysis of Canada's film and television sectors is hampered by several factors, all of which hold true when looking at issues related to Canadian content.

Despite the pursuit of common objectives, each organization operates independently. As such, they have developed their own terminology, internal procedures and data collection methodologies

The largest repositories of information on these sectors are CAVCO, the CRTC, Telefilm Canada and the Canadian Television Fund. Given the high cost of producing films and television programs, most Canadian content projects receiving support from Telefilm Canada (through the Canada Feature Film Fund) or from the Canadian Television Fund also apply to CAVCO for tax credit support. However, certain production genres do not qualify for tax credit assistance but are nonetheless recognized as Canadian content by the CRTC (sports, news, game shows, reality television, etc.).

The difficulty in obtaining an accurate picture of the combined CAVCO and CRTC universes rests in the way these organizations categorize and measure the Canadian content they either financially support (CAVCO) or recognize for broadcast regulation purposes (CRTC).

Despite the pursuit of common objectives, each organization operates independently. As such, they have developed their own terminology, internal procedures and data collection methodologies, and designed their own computer systems to best suit their particular needs. Moreover, although they have adopted very similar Canadian content definitions, the two organizations use different annual measuring time frames. The CRTC collects and reports its data relative to the broadcast year, which begins in September and ends in August. CAVCO, because it provides public financial assistance, uses the federal government's fiscal year, which begins in April and ends in March.

Not having a national standard for defining, administering and measuring Canadian content makes it next to impossible to obtain an accurate picture of the Canadian content production sector, or to establish performance indicators to measure performance over time.

Overview

The film and television production industry is most often broken down into four categories:

i) Foreign Location Shooting represents film and television production that is undertaken at least in part in Canada, the intellectual property for which is ultimately owned by foreign companies (e.g., Hollywood studios).

ii) CAVCO-certified production represents film and television production that is considered Canadian content for purposes of qualifying for the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC).

iii) Non-CAVCO production largely represents independent film and television production that is certified by the CRTC for broadcast purposes.

iv) Broadcaster In-House production is film and television production that is undertaken entirely by CRTC-licensed broadcasters.

Figure 1[*] shows the degree to which the film and television production industry has grown over the last eight years in terms of total production dollars spent in Canada. Calculated in constant 2001 dollars, the industry experienced real growth of 89% between 1994-95 and 2001-02, from $2.7 billion to $5.1 billion.

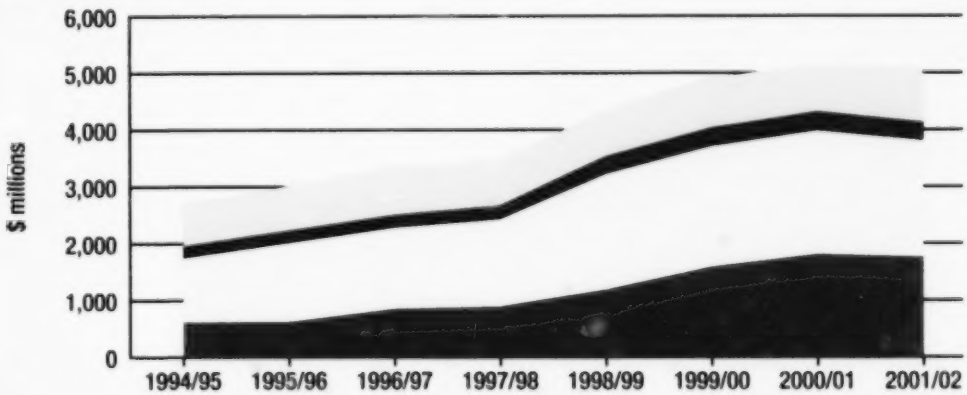
Foreign Location Shooting has shown the greatest growth by far, increasing by 184% between 1994-95 and 2001-02, from $619 million to $1.8 billion. While an important part of Canada's film and television industry, contributing to employment and infrastructure, Foreign Location Shooting does not qualify as Canadian content and, therefore, is not considered in this report.

Looking specifically at Canadian content in the three remaining categories, CAVCO-certified production grew by 82% between 1994-95 and 2001-02, from $1.1 billion to just over $2 billion. As mentioned above, short of undertaking a title-by-title analysis, it is not possible to segment out the Canadian projects certified by CAVCO and those certified by the CRTC. As a result, the value of Non-CAVCO production is estimated to be about 15% of the CAVCO-certified volume, with growth mirroring that of the CAVCO-certified volume.

Broadcaster In-House production has also shown an increase over the eight-year time frame, albeit to a much lesser degree compared with the other sectors – by slightly more than 30%, from $746 million in 1994-95 to $973 million in 2001-02. That said, this is the only category that experienced any growth in 2001-02 over the previous year.

[*] *Profile 2003 – An Economic Report on the Canadian Film and Television Production Industry* (hereafter *Profile 2003*). Canadian Film and Television Production Association and the Association des producteurs de films et de télévision du Québec. (Note: all figures converted to constant 2001 dollars.)

Figure 1 – Growth of Film and Television Production Financing by Sector
(Constant 2001 Dollars)



	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Broadcaster In-House	$746	$795	$874	$809	$821	$897	$817	$973
Non-CAVCO	$204	$209	$215	$231	$306	$319	$326	$308
CAVCO	$1,130	$1,394	$1,434	$1,540	$2,041	$2,127	$2,177	$2,055
Foreign Location	$619	$622	$850	$891	$1,185	$1,587	$1,808	$1,760

Figure 2[8] looks at all four categories with regard to their slice of the total production pie in each year from 1994-95 to 2001-02. The overall share of CAVCO-certified production remained relatively consistent over the period, at 43.5% of the total production activity on average. Broadcaster In-House activity, however, experienced a decrease in its overall share of the production market, from a high of 27.6% of total production in 1994-95 to 19% in 2001-02. The greatest increase in production sector market share has been that activity related to Foreign Location Shooting, from a low of 23% in 1994-95 up to 34.5% in 2001-02.

Figure 3[9] presents total CAVCO-certified production financing broken out by genre over the six-year period from 1996-97 to 2001-02. The genre representing the largest share is fiction (drama), accounting on average for 60% of the total over the period. Children's and documentary accounted for, on average, 17% and 12% of the total, respectively. The smallest production expenditure shares relate to educational/instructional and magazines (as a group) at 7% and music, performing arts and variety (as a group) at 5%.

While not likely a surprise to anyone involved in the production sector, significant trends can be observed over the last six years with regard to the relative importance of each genre within the CAVCO-certified production universe. These shifts are important to consider as they reflect, to a large degree, the marketplace demand.

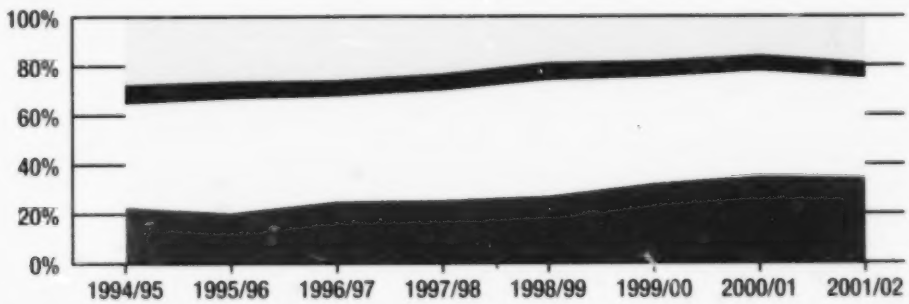
As Figure 4[10] demonstrates, fiction as a proportion of total CAVCO-certified production has decreased steadily, from 66.4% in 1996-97 to 52% in 2001-02. Filling the gap are the documentary, educational/instructional and magazines, music, performing arts and variety genres.

[8] Ibid.

[9] Ibid.

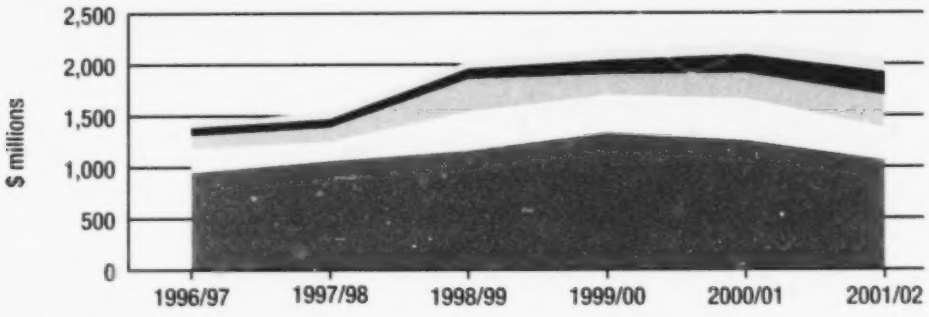
[10] Ibid.

Figure 2 – Share of Total Production Financing by Sector
(Constant 2001 Dollars)



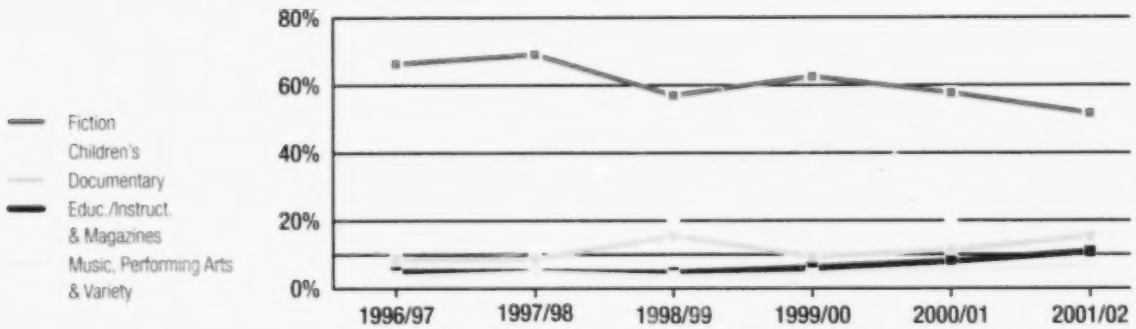
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Broadcaster In-House	27.62%	26.33%	25.92%	23.31%	18.85%	18.19%	15.94%	19.09%
Non-CAVCO	7.57%	6.92%	6.36%	6.65%	7.03%	6.48%	6.36%	6.04%
CAVCO	41.87%	46.15%	42.52%	44.37%	46.90%	43.14%	42.44%	40.33%
Foreign Location	22.94%	20.60%	25.20%	25.67%	27.22%	32.19%	35.26%	34.54%

Figure 3 – CAVCO-Certified Production Financing by Genre
(Constant 2001 Dollars)



	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Music, Performing Arts & Variety	$49.8	$71.9	$72.4	$88.5	$105.7	$137.0
Educ./Instruct. & Magazines	$71.9	$76.2	$95.1	$130.7	$174.5	$221.0
Documentary	$125.0	$136.1	$317.8	$202.3	$248.4	$316.0
Children's	$235.7	$191.7	$381.6	$373.1	$410.5	$317.0
Fiction	$951.6	$1,064.0	$1,163.2	$1,332.1	$1,257.1	$1,065.0

Figure 4 – CAVCO-Certified Production by Genre and Share of Total Financing
(Constant 2001 Dollars)



Looking at growth trends over the 1996-97 to 2001-02 period, the genres showing the greatest increases in total production financing are educational/instructional and magazines (as a group), up by 207% from $72 million to $221 million. Music, performing arts and variety (as a group) increased by 174%, from $50 million to $137 million. And documentaries grew by 153%, from $125 million to $316 million.

While production financing and the relative market shares of each category and genre are valid indicators of the overall health of various aspects of the Canadian film and television production industry, the focus of this report relates to the definition of Canadian content. Therefore, it is important to provide an accurate picture of the degree to which the current key creative points system – maximum ten points based on eight or ten positions/locations – is compatible with the different production genres. It is also extremely relevant to assess the extent to which productions certified as Canadian make use of Canadians in each key creative position.

CAVCO-Certified Productions

Published reports disagree as to the extent to which CAVCO-certified productions make use of Canadians in the key creative positions.

The *Profile 2003* report notes that between 1997-98 and 2001-02, nine- and ten-point productions accounted for an average of 58% of the total CAVCO-certified production financing, while productions achieving six to eight points made up the difference of 42%. CAVCO,[11] however, notes a different result, despite the same time frame and, presumably, the same base of measure.

[11] CAVCO 2001-02 Activity Report.

According to the CAVCO report, the total budgets of nine- and ten-point productions accounted for 71% of the total CAVCO volume. Figure 5 presents the results as published in *Profile 2003*.

Looking at the total budgets of CAVCO-certified productions in terms of the share of nine- and ten-points productions versus those achieving fewer than nine points, we observe that between 1996-97 and 2000-01, the balance between the two groups held relatively constant at about 55% and 45%, respectively. There is a considerable shift, however, between 2000-01 and 2001-02, where the share of nine- and ten-point productions rose to almost 73% (Figure 6).

Figure 5 – CAVCO Certified Production Financing by Points
(Constant 2001 Dollars)

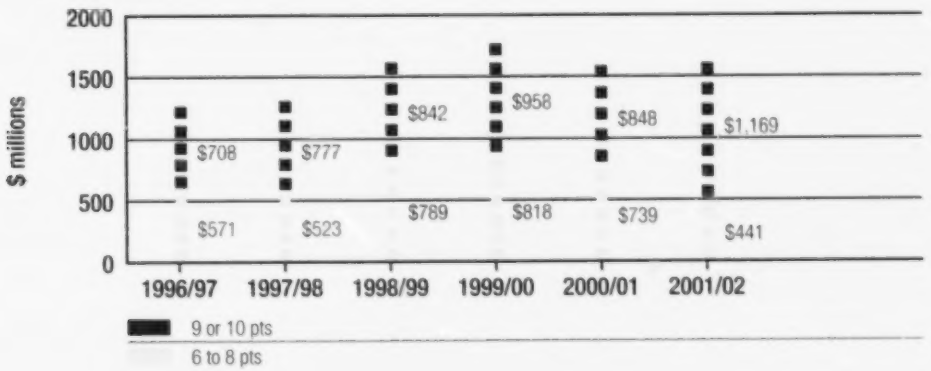
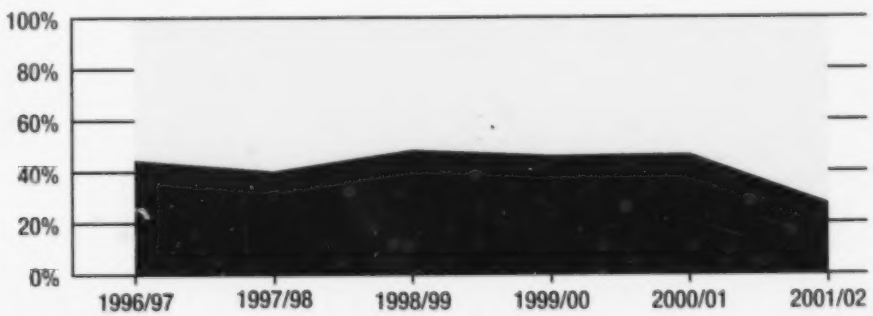


Figure 6 – Share of CAVCO-Certified Production Financing by Points
(Constant 2001 Dollars)



	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
9 or 10	55.4%	59.8%	51.6%	53.9%	53.4%	72.6%
8 or fewer	44.6%	40.2%	48.4%	46.1%	46.6%	27.4%

To glean a better picture of just how many key creative points CAVCO-certified productions actually obtained, we requested from CAVCO special statistical runs providing details related to volume, genre and language of production, as well as the degree to which each key creative position existed and how often it was filled by a Canadian when it did exist.

One of the most important findings relates to how CAVCO has historically reported data related to the number of Canadian content points. These data are then often quoted by others, including *Profile 2003*. The way these data have been reported suggests that all key creative positions exist all the time, and that Canadians perform in enough of them to achieve at least six points. This is simply not the case. In generating its statistics, CAVCO prorates the number of Canadians performing in the key creative positions relative to how many of the positions actually existed (e.g., a six to seven point production is prorated to a nine to ten point production).

Based on a detailed analysis of virtually all productions certified by CAVCO[12] between 1994-95 and January 2003, the following tables illustrate the degree to which the key creative positions existed in the various genres and how often Canadians performed in them when they did exist, by genre and by language:[13]

Only 33.6% of all CAVCO-certified, non-animation productions were potentially eligible for ten key creative points.

While the documentary genre accounted for the largest number of productions certified as Canadian by CAVCO, ironically, it represented the smallest percentage of those having the eight creative positions that would make them eligible for all ten points.

The educational/instructional, music and magazine genres follow documentaries in terms of the degree to which the ten-point system is well suited, with only 10.7%, 11.8% and 13.5% of the total number of productions eligible for ten key creative points.

With respect to the figures in Table 3, it is noteworthy that only 89.7% of the fiction productions included all of the eight positions. In other words, more than 10% (111 productions) of the genre for which the CAVCO non-animation ten-point system was originally designed did not fit the mould.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions with All Eight Creative Positions

Genre	Total Productions Certified	No. of Productions with 8 Positions	%
Children's	255	178	69.8
Documentary	1842	101	5.5
Educational/Instructional	122	13	10.7
Fiction	1074	963	89.7
Magazine	673	91	13.5
Music	51	6	11.8
Performing Arts	88	25	28.4
Variety	452	153	33.8
Combined	**4557**	**1530**	**33.6**

[12] Includes all productions receiving either a Canadian Film or Video Certificate (Part A) or a Certificate of Completion (Part B). Our analysis revealed virtually no change with regard to key creative positions between Part A certificates and Part B certificates.

[13] Television series were examined as a whole; as a result, there may be a relatively small margin of error.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	0.8%	9.8%	0.0%	1.6%	12.5%	2.0%	1.6%	8.2%
Documentary	24.4%	76.4%	0.4%	4.5%	83.2%	3.0%	19.5%	0.5%
Educ./Instr.	1.6%	61.5%	0.8%	9.8%	45.9%	4.1%	16.4%	8.2%
Fiction	1.2%	2.0%	0.1%	1.4%	3.9%	0.3%	3.4%	0.4%
Magazine	0.9%	41.0%	1.0%	20.2%	59.7%	5.8%	26.7%	7.9%
Music	2.0%	15.7%	3.9%	47.1%	33.3%	0.0%	82.4%	3.9%
Perform. Arts	2.3%	20.5%	0.0%	28.4%	25.0%	1.1%	42.0%	1.1%
Variety	2.0%	19.7%	0.2%	21.5%	18.4%	3.5%	42.7%	9.7%
Combined	**10.6%**	**42.1%**	**0.4%**	**8.7%**	**48.0%**	**2.7%**	**19.2%**	**3.2%**

Breaking out data by key creative position, we see which ones were less likely to exist by genre (Table 4). Overall, the Art Director position was least likely to exist (48% of the total). In 42% of the total, the 2nd Lead Actor position did not exist. The Music Composer and 1st Lead Actor follow, not existing in 19.2% and 10.6% of all non-animation productions, respectively.

Impact of documentaries

The documentary genre strongly impacts the overall totals of the data in the above table because of the large number of certified projects and the degree to which the ten-point system does not correspond. By removing documentaries from the mix, the results change significantly, as seen in Table 5.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist (Excluding Documentary)

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	0.8%	9.8%	0.0%	1.6%	12.5%	2.0%	1.6%	8.2%
Educ./Instr.	1.6%	61.5%	0.8%	9.8%	45.9%	4.1%	16.4%	8.2%
Fiction	1.2%	2.0%	0.1%	1.4%	3.9%	0.3%	3.4%	0.4%
Magazine	0.9%	41.0%	1.0%	20.2%	59.7%	5.8%	26.7%	7.9%
Music	2.0%	15.7%	3.9%	47.1%	33.3%	0.0%	82.4%	3.9%
Perform. Arts	2.3%	20.5%	0.0%	28.4%	25.0%	1.1%	42.0%	1.1%
Variety	2.0%	19.7%	0.2%	21.5%	18.4%	3.5%	42.7%	9.7%
Combined	**1.3%**	**18.9%**	**0.4%**	**11.5%**	**24.1%**	**2.5%**	**18.9%**	**5.0%**

Most noteworthy is the change with respect to the 1st Lead Actor, 2nd Lead Actor and Art Director positions – that is, they are considerably more likely to exist. Inversely, the absence of a writer position increases slightly, due to the results in the magazine, music, performing arts and variety genres.

Language of production

When segmented by language of production, there are notable differences with respect to the absence of key creative positions (Table 6).

For example, there was no 2nd Lead Actor position in 36.3% of all French-language productions, compared with 46.5% in English-language productions. Inversely, there was no Writer position in 13.7% of French-language productions, compared with only 5% of English-language productions. Similarly, the Music Composer position existed less often in French-language productions (25.8% of the cases) than it did in English-language productions (14%) (Table 7). And finally, the positions of Editor and Director of Photography (DOP) existed slightly less often in productions in French.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions (French-Language Production)
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	0.0%	9.3%	0.0%	2.8%	8.3%	1.9%	0.9%	15.7%
Documentary	29.6%	68.5%	0.0%	6.1%	84.0%	3.7%	24.4%	1.4%
Educ./Instr.	10.0%	40.0%	0.0%	20.0%	40.0%	30.0%	20.0%	20.0%
Fiction	0.3%	2.8%	0.0%	2.0%	8.1%	0.8%	4.2%	0.6%
Magazine	0.7%	36.8%	0.0%	25.0%	54.7%	6.9%	31.7%	10.3%
Music	3.6%	3.6%	3.6%	75.0%	42.9%	0.0%	96.4%	7.1%
Perform. Arts	0.0%	17.9%	0.0%	42.9%	32.1%	3.6%	46.4%	3.6%
Variety	1.6%	23.3%	0.0%	21.8%	16.7%	3.5%	45.4%	12.6%
Combined	**10.2%**	**36.3%**	**0.1%**	**13.7%**	**46.1%**	**3.8%**	**25.8%**	**6.2%**

CAVCO-Certified Non-Animation Productions (English-Language Production)
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	1.4%	10.3%	0.0%	0.7%	15.8%	2.1%	2.1%	2.7%
Documentary	21.7%	80.5%	0.6%	3.7%	82.5%	2.6%	16.9%	0.1%
Educ./Instr.	0.9%	63.4%	0.9%	8.9%	46.4%	1.8%	16.1%	7.1%
Fiction	1.7%	1.7%	0.1%	1.1%	1.7%	0.0%	3.1%	0.3%
Magazine	1.4%	49.3%	3.2%	10.9%	69.7%	3.2%	16.3%	3.2%
Music	0.0%	30.4%	4.3%	13.0%	21.7%	0.0%	65.2%	0.0%
Perform. Arts	3.5%	21.1%	0.0%	22.8%	21.1%	0.0%	36.8%	0.0%
Variety	3.1%	11.5%	0.8%	20.0%	22.3%	3.1%	36.2%	2.3%
Combined	**10.9%**	**46.5%**	**0.7%**	**5.0%**	**49.2%**	**1.8%**	**14.0%**	**1.0%**

Fiction

Fiction has long been regarded as a high public policy priority in film and television. In order to gain a better grasp of the current situation in this area, we carried out a specific analysis of non-animation fiction productions by position, type and intended market.

Table 8 shows the breakdown of certified non-animation fiction productions by type and intended market from 1994-95 to January 2003.

CAVCO-Certified Non-Animation Fiction Productions

Genre	Number of Productions	Share of Total
Feature Films		
Theatrical	291	27.2%
Television	81	7.5%
Non-Theatrical	11	1.0%
Home Video	1	0.1%
Series		
Television	383	35.7%
MOWs/MFT		
Television	138	12.8%
Non-Theatrical	1	0.1%
Short Films		
Theatrical	11	1.0%
Television	85	7.9%
Non-Theatrical	4	0.4%
Home Video	1	0.1%
Miniseries		
Television	42	3.9%
Pilots		
Television	25	2.3%
Combined	**1074**	**100.0%**

The largest non-animation fiction genre is television series (35.7%), followed by theatrical feature films (27.2%). Movies-of-the-week/made-for-TV productions, geared exclusively to the television market, make up the third largest group, at 12.8%.

Particularly curious in these data is the low number of television pilots. Averaged out over the 1994-95 to 2002-03 period, CAVCO has certified fewer than three pilots per year. Given the attention focused of late on the need to increase the amount of Canadian drama on television, one would expect the production of television pilots to be more vibrant. While usually expensive to produce, pilots are nonetheless widely recognized as an essential "prospecting" tool in the television series production business. The more pilots produced each year, one could argue, the better the chances of achieving success in reaching television audiences, since broadcasters would have a greater pool of potential series from which to choose.

Using the available data, we analyzed the degree to which each key creative position was absent in each production type, by intended market.[14]

Among feature films intended for the theatrical market (i.e., movie houses), no Music Composer or Art Director was used in 2.4% of the cases (7 out of 291); there was no Writer in two cases (0.7%) and no 1st Lead Actor in only three (1%). Feature films targeted to the television market had a higher incidence of key creative positions not being used. For example, there was no Music Composer in nine of out of 81 cases (11.1%) and no Writer in five cases (6.2%) (see Table 9).

Among fiction series made for television, the Art Director position did not exist 5% of the time (19 out of 383 cases), the 2nd Lead Actor position was absent in 13 cases, and the Music Composer in ten cases.

[14] The data for markets with a very low number of productions (e.g., home video shorts) have been excluded.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions (Fiction)

The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Feature Films								
Theatrical	1.0%	0.3%	0.0%	0.7%	2.4%	0.0%	2.4%	0.3%
Television	2.5%	1.2%	0.0%	6.2%	3.7%	0.0%	11.1%	0.0%
Non-Theatrical	18.2%	0.0%	0.0%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Series								
Television	0.5%	3.4%	1.6%	0.8%	5.0%	0.5%	2.6%	0.5%
MOWs/MFT								
Television	1.4%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	1.4%	0.7%
Short Films								
Theatrical	0.0%	9.1%	9.1%	0.0%	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Television	1.2%	5.9%	0.0%	0.0%	10.6%	1.2%	7.1%	0.0%
Miniseries								
Television	2.4%	0.0%	0.0%	2.4%	4.8%	0.0%	2.4%	0.0%
Pilots								
Television	0.0%	4.0%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%	4.0%	0.0%
Combined	**1.2%**	**2.0%**	**0.1%**	**1.4%**	**3.9%**	**0.3%**	**3.4%**	**0.4%**

Animation productions fare better than non-animation productions in terms of potential eligibility for ten creative points.

While animation productions do, in fact, fare better than non-animation productions, 24.8% of those in the combined children's and fiction genres still did not have the potential to achieve ten key creative points (Table 10).

The positions least existing overall in animation productions are Camera Operator, Design Supervisor and Assistant Animation/In-Betweening.

Looking specifically at the genres, the positions least existing for children's are Design Supervisor (8.5% of the time), Camera Operator (7.4%) and Assistant Animation/In-Betweening (6.4%). The situation is slightly

CAVCO-Certified Animation Productions with All Ten Creative Positions/Functions

Genre	Total Productions Certified	No. of Productions with 10 Positions	%
Children's	94	71	75.5
Fiction[15]	23	17	73.9
Combined	**117**	**88**	**75.2**

[15] Animation productions in the fiction genre are targeted to audiences other than children.

different in fiction, where the positions least likely to exist are Camera Operator (17.4% of the time) and 1st Lead Voice (8.7%).

Some notable differences are apparent when the data are segmented by language of production.

The Camera Operator position existed the least often in both French- and English-language productions (Table 11). It was absent in one-third of the cases in French-language children's productions (Table 12) but in only 5.7% of English-language children's productions (Table 13). The inverse seems to be true with regard to fiction, where the Camera Operator is far more likely to exist in French-language productions.

CAVCO-Certified Animation Productions
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	1.1%	1.1%	0.0%	8.5%	4.3%	1.1%	0.0%	6.4%	0.0%	7.4%
Fiction	8.7%	0.0%	0.0%	0.0%	4.3%	4.3%	0.0%	0.0%	0.0%	17.4%
Combined	**2.6%**	**0.9%**	**0.0%**	**6.8%**	**4.3%**	**1.7%**	**0.0%**	**5.1%**	**0.0%**	**9.4%**

CAVCO-Certified Animation Productions (French-Language Production)
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	0.0%	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%
Fiction	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Combined	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**9.1%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**0.0%**	**18.2%**

CAVCO-Certified Animation Productions (English-Language Production)
The Degree to Which Each Key Creative Position Did Not Exist

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	1.1%	1.1%	0.0%	8.0%	4.6%	1.1%	0.0%	6.9%	0.0%	5.7%
Fiction	11.8%	0.0%	0.0%	0.0%	5.9%	5.9%	0.0%	0.0%	0.0%	23.5%
Combined	**2.9%**	**1.0%**	**0.0%**	**6.7%**	**4.8%**	**1.9%**	**0.0%**	**5.8%**	**0.0%**	**8.7%**

A number of positions are likely to be absent in English-language productions but always used in French-language productions. These include 1st/2nd Lead Voice, Director, Music Composer, Editor and Assistant Animation/In-Betweening.

The Design Supervisor position exists less frequently in French-language productions than in English-language productions.

When the key creative positions exist in non-animation productions, Canadians perform in them to a very high degree.

When all genres are combined, Canadians perform in the key creative positions of non-animation productions no less than 92% of the time (Table 14). The positions least likely to be performed by a Canadian overall are 1st Lead Actor and 2nd Lead Actor, followed by Writer. The Director position is most likely to be filled by a Canadian (99% of the time).

We note that fiction scores significantly low in the use of Canadians in the Lead Actor and Writer positions, obviously producing a downward draw on the combined totals.

Looking at productions by language reveals differences in the use of Canadians in the key creative positions.

Comparing Tables 15 and 16, French-language productions overall are more likely to make use of Canadians in almost all key creative positions. This is particularly true with respect to Actor and Writer.

The difference between the linguistic markets is striking in the fiction genre. Canadians are used only two-thirds of the time in the 1st Lead Actor position in English-language productions, compared with 99% of the time in French-language productions. Similarly, Canadians hold the Writer position in 77% of English-language productions, compared with 99% in French-language productions.

While the difference in the children's genre is not as great as in fiction, Canadians are far more likely to hold the 1st Lead Actor position in productions in French than in those in English.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions

The Degree to Which Canadians Perform in Each Key Creative Position

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	92.1%	93.9%	100.0%	92.8%	96.4%	98.8%	97.6%	97.9%
Documentary	98.9%	93.3%	99.8%	99.8%	93.9%	98.0%	97.7%	99.2%
Educ./Instr.	99.2%	93.6%	100.0%	98.2%	100.0%	98.3%	95.1%	98.2%
Fiction	77.3%	94.3%	96.9%	84.3%	98.2%	98.0%	96.2%	98.8%
Magazine	98.2%	95.7%	99.4%	98.3%	95.2%	96.1%	97.0%	95.2%
Music	92.0%	86.0%	91.8%	100.0%	85.3%	100.0%	100.0%	100.0%
Perform. Arts	96.5%	95.7%	100.0%	98.4%	93.9%	97.7%	92.2%	96.6%
Variety	95.7%	93.1%	100.0%	94.6%	98.1%	98.4%	88.0%	94.1%
Combined	**92.2%**	**94.0%**	**99.0%**	**94.7%**	**96.8%**	**97.8%**	**96.4%**	**97.9%**

CAVCO-Certified Non-Animation Productions (French-Language Productions)

The Degree to Which Canadians Perform in Each Key Creative Position

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	100.0%	92.9%	100.0%	100.0%	94.9%	98.1%	99.1%	96.7%
Documentary	98.2%	94.9%	100.0%	99.8%	89.0%	98.8%	97.5%	98.7%
Educ./Instr.	100.0%	83.3%	100.0%	100.0%	100.0%	85.7%	100.0%	100.0%
Fiction	99.2%	98.6%	99.7%	98.9%	97.9%	99.2%	97.4%	98.3%
Magazine	99.3%	95.4%	99.8%	97.6%	95.1%	95.4%	96.7%	95.0%
Music	88.9%	88.9%	96.3%	100.0%	93.8%	100.0%	100.0%	100.0%
Perform. Arts	100.0%	95.7%	100.0%	100.0%	94.7%	100.0%	93.3%	96.3%
Variety	96.5%	91.4%	100.0%	93.5%	98.5%	97.7%	86.7%	93.5%
Combined	**98.4%**	**95.0%**	**99.8%**	**98.3%**	**96.2%**	**97.9%**	**96.1%**	**96.9%**

Other areas where Canadians are more likely to perform in the key creative positions of French-language productions include Director and Art Director in the music genre and Writer in children's.

There are only two areas where a Canadian is more likely to be used in English than in French: DOP and 2nd Lead Actor, both in the educational/instructional genre.

CAVCO-certified Non-Animation Productions (English-Language Productions)

The Degree to Which Canadians Perform in Each Key Creative Position

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Children's	86.1%	94.7%	100.0%	87.6%	97.6%	99.3%	96.5%	98.6%
Documentary	99.0%	91.5%	99.6%	99.7%	95.7%	97.4%	97.7%	99.4%
Educ./Instr.	99.1%	95.1%	100.0%	98.0%	100.0%	99.1%	94.7%	98.1%
Fiction	65.9%	92.3%	95.5%	76.9%	98.3%	97.5%	95.6%	99.0%
Magazine	95.9%	96.4%	98.6%	99.5%	95.5%	97.2%	97.3%	96.3%
Music	95.7%	81.3%	86.4%	100.0%	77.8%	100.0%	100.0%	100.0%
Perform. Arts	96.4%	95.6%	100.0%	97.7%	95.6%	96.5%	91.7%	96.5%
Variety	93.7%	96.5%	100.0%	97.1%	97.0%	100.0%	90.4%	95.3%
Combined	**87.6%**	**93.1%**	**98.3%**	**92.3%**	**97.3%**	**97.7%**	**96.5%**	**98.7%**

As in our analysis of the degree to which the key creative positions existed in the fiction genre, we analyzed the degree to which Canadians performed in them when they did exist. Details are provided in Table 17.

Overall, these figures indicate that Canadians were used least often in the position of 1st Lead Actor (77.3% of the cases). In the subgroups of feature films and MOWs/MFTs intended for the television market, this percentage drops considerably, with Canadians performing in the 1st Lead Actor position in only 58% of the productions. Canadians fared slightly better in feature films intended for the theatrical market, filling the 1st Lead Actor position 66% of the time.

Another position less likely to be held by a Canadian is Writer. In feature films and MOWs/MFTs intended for the television, the Writer position was held by Canadians just 75% and 63.2% of the time, respectively.

When the key creative positions exist in animation productions, Canadians perform in them to a high degree.

With the exception of the In-Betweening, Writer and Camera Operator positions, Canadians performed in the key creative positions in no fewer than 96.4% of the cases (Table 18). The relatively low instance of a Canadian performing the In-Betweening function is explained by the tendency of producers to outsource this activity to foreign countries where labour is considerably less expensive.

Particularly noteworthy is the fact that Canadians held the position of Writer in just under 72% of the cases and of Camera Operator in 84% of the cases.

CAVCO-Certified Non-Animation Productions (Fiction)
The Degree to Which Canadians Perform in Each Key Creative Position

Genre	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer	Art Director	DOP	Music Comp.	Editor
Feature Films								
Theatrical	66.3%	92.1%	95.9%	84.8%	97.2%	96.9%	93.7%	99.3%
Television	58.2%	91.3%	93.8%	75.0%	96.2%	98.8%	94.4%	100.0%
Non-Theatrical	0.0%	100.0%	90.9%	80.0%	90.9%	81.8%	100.0%	100.0%
Series								
Television	91.3%	96.2%	99.5%	89.5%	99.5%	99.2%	98.1%	99.5%
MOWs/MFT								
Television	58.1%	93.5%	96.4%	63.2%	100.0%	99.3%	97.1%	97.8%
Short Films								
Theatrical	90.9%	90.0%	100.0%	90.9%	100.0%	100.0%	90.9%	100.0%
Television	100.0%	96.3%	98.8%	96.5%	96.1%	96.4%	96.2%	94.1%
Miniseries								
Television	90.2%	95.2%	97.6%	92.7%	97.5%	100.0%	100.0%	97.6%
Pilots								
Television	84.0%	95.8%	100.0%	88.0%	95.8%	96.0%	95.8%	100.0%
Combined	**77.3%**	**94.3%**	**96.9%**	**84.3%**	**98.2%**	**98.0%**	**96.2%**	**98.8%**

Comparing animation by language of production, we observe fewer dissimilarities between French- and English-language productions than in non-animation.

Canadians virtually always performed in the position of 1st/2nd Lead Voice in English-language productions but only 91% of the time in French-language productions (Table 19). Inversely, the Writer position was held by a Canadian in all French-language productions but in only 68% of English-language productions (Table 20).

For the Assistant Animation and In-Betweening functions, English-language productions use non-Canadians far more frequently than do French-language productions.

CAVCO-Certified Animation Productions
The Degree to Which Canadians Perform in the Key Creative Positions

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	98.9%	98.9%	67.0%	97.7%	96.7%	100.0%	97.9%	45.5%	100.0%	82.8%
Fiction	100.0%	100.0%	91.3%	100.0%	95.5%	100.0%	100.0%	82.6%	100.0%	89.5%
Combined	**99.1%**	**99.1%**	**71.8%**	**98.2%**	**96.4%**	**100.0%**	**98.3%**	**53.2%**	**100.0%**	**84.0%**

CAVCO-Certified Animation Productions (French-Language Productions)
The Degree to Which Canadians Perform in the Key Creative Positions

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	83.3%	100.0%	100.0%	60.0%	100.0%	100.0%	100.0%	83.3%	100.0%	75.0%
Fiction	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	80.0%	100.0%	80.0%
Combined	**90.9%**	**100.0%**	**100.0%**	**80.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**81.8%**	**100.0%**	**77.8%**

CAVCO-Certified Animation Productions (English-Language Productions)
The Degree to Which Canadians Perform in the Key Creative Positions

Genre	1st or 2nd Lead Voice	Dir.	Writer	Design Super.	Music Comp.	Editor	Layout and Backgr.	Ass. Anim. and In-Bet.	Key Anim.	Cam. Oper.
Children's	100.0%	98.8%	64.4%	100.0%	96.4%	100.0%	97.7%	42.0%	100.0%	82.9%
Fiction	100.0%	100.0%	88.2%	100.0%	93.8%	100.0%	100.0%	82.4%	100.0%	92.3%
Combined	**100.0%**	**99.0%**	**68.3%**	**100.0%**	**96.0%**	**100.0%**	**98.1%**	**49.0%**	**100.0%**	**84.2%**

CRTC-Certified Productions

Unfortunately, it is not possible to carry out the same kind of detailed analysis of CRTC-certified Canadian content as that done for CAVCO-certified productions. As previously noted, the Commission categorizes productions differently and recognizes a greater range of programming genres. Further, it does not gather detailed information on Broadcaster in-house productions, since they receive automatic Canadian content recognition without a formal review. Rendering a detailed analysis of CRTC-certified productions still more challenging is the fact that the Commission's electronic database is not as comprehensive as CAVCO's.

Based on the information available electronically, we are nonetheless able to provide a reliable overview of the volume of CRTC-certified productions and the degree to which the ten-point key creative system is compatible with each program category.

The following concerns all productions certified by the Commission between September 1998 and August 2002.[16]

All programs certified by the Commission are grouped into three separate classes: Class "C" programs are those meeting the basic Canadian content requirements; "SR" programs have received special recognition as co-ventures; "D" programs are foreign productions related to which the audio portion was dubbed in Canada into one of the official languages or a native Canadian language. Table 21 provides the number of productions certified in each class.

Over 90% of all CRTC certifications over the five-year period were in the "C" class. Dubbed programming made up the second largest group with 526 productions, or 8% of the total volume. The "SR" class accounted for the smallest share at less than 1% (50 productions).

Table 22 provides a breakdown of class "C" certified programming by category over the 1998 to 2002 period.

As these data indicate, the overall number of "C" certifications issued by the CRTC grew significantly between 1998 and 2000 (by almost 60%), from 946 to 1,500. However, it has steadily decreased since 2000, falling from 1,500 to 1,037 in 2002.

The largest number of certifications is in Category 2 programming (analysis and interpretation, and long-form documentary), with 1,916 over the five-year period. In 2000, Category 2 programming was broken down into two separate categories – i) analysis and interpretation and ii) long-form documentary – to allow for the separate tracking and monitoring of each of these genres.

Volume of CRTC-Certified Productions by Class

Class	1998	1999	2000	2001	2002	Total
"C" Programming	946	1253	1500	1405	1037	6141
"SR" Programming	3	12	3	15	17	50
"D" Programming	104	84	87	113	138	526
Total	**1053**	**1351**	**1590**	**1534**	**1192**	**6720**

[16] Includes only productions for which the CRTC has issued a "C," "SR" or "D" number. Accordingly, Broadcaster In-House productions are not included.

Volume of Type "C" Certifications by Program Category

Program Category		1998	1999	2000	2001	2002	Total
News	1	2	1	2	0	2	7
Analysis and Interpretation and Long-Form Documentary	2	265	375	279	10	0	929
Analysis and Interpretation	2A	0	0	67	101	56	224
Long-Form Documentary	2B	0	0	85	374	304	763
Reporting and Actualities	3	13	18	13	10	3	57
Religion	4	13	33	39	32	38	155
Formal Education and Preschool	5A	34	17	14	11	15	91
Informal Education/Recreation and Leisure	5B	146	257	349	238	152	1142
Sports	6	66	100	118	0	0	284
Sports – Professional	6A	0	0	23	65	49	137
Sports – Amateur	6B	2	1	9	72	63	147
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	7A	35	40	56	42	26	199
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	7B	14	11	24	24	20	93
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Feature Films	7C	113	157	146	115	57	588
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	7D	15	19	13	35	26	108
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	7E	17	20	28	17	14	96
Drama/Comedy – Comedy Sketches, Improvisations, Unscripted Works, Stand-up Comedy	7F	17	24	24	22	26	113
Drama/Comedy – Other Drama	7G	18	20	48	79	57	222
Music and Dance, Music Video Clips, Music Video Programs	8	77	57	69	0	0	203
Music and Dance	8A	0	0	7	44	26	77
Music Video Clips	8B	0	0	0	2	3	5
Music Video Programs	8C	0	0	0	2	12	14
Variety	9	13	13	11	20	9	66
Game Shows	10	5	5	7	4	1	22
General Entertainment and Human Interest	11	81	85	69	86	78	399
Total		**946**	**1253**	**1500**	**1405**	**1037**	**6141**

The second largest number of certifications is in informal education, recreation and leisure (category 5B), totalling 1,142.

Drama comes third, with 1,117 productions certified as Canadian content.

Both the sports and the music and dance, music video clips, music video programs categories were broken down in 2000 to allow for better tracking of each subcategory.

Table 23 shows the volume of class "SR" certified programming by category over the five-year period.

Just a little over one quarter of the 50 productions certified "SR" over the five years were in the ongoing dramatic series program category. Seven of these, all certified in 2002, were the same French-language series (in seven separate 12-episode runs).

Table 24 shows the volume of class "D" projects that have received certification, by program category and by Canadian content credit awarded, over the five-year period.

Foreign programming whose original language was either one of Canada's official languages or a native Canadian language represented the lion's share (96.2%) of all class "D" certifications.

The programming category receiving the greatest number of "D" certifications is theatrical feature films aired on TV, with 451 productions (85.7% of the total) over the 1998 to 2002 period. Animation programming ran a distant second in terms of the number of "D" certifications, with 61 productions.

Applying the Canadian content credit percentage to the above volume of "D" certifications, we conclude that the dubbed foreign programming certified by the Commission for broadcast purposes was equal to 136 Canadian content projects over the five-year period, or an average of 27 such projects per year.

Volume of Type "SR" Certifications by Program Category

Program Category		1998	1999	2000	2001	2002	Total
Analysis and Interpretation and Long-Form Documentary	2	0	2	1	0	0	3
Long-Form Documentary	2B	0	0	1	7	1	9
Reporting and Actualities	3	0	0	0	2	0	2
Formal Education and Preschool	5A	0	2	1	0	1	4
Informal Education/Recreation and Leisure	5B	0	0	0	0	1	1
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	7A	1	3	0	1	8	13
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	7B	2	0	0	1	1	4
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Feature Films	7C	0	0	0	0	1	1
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	7D	0	1	0	2	1	4
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	7E	0	0	0	2	3	5
Music and Dance, Music Video Clips, Music Video Programs	8	0	4	0	0	0	4
Total		**3**	**12**	**3**	**15**	**17**	**50**

Volume of Type "D" Certifications by Program Category and Canadian Content Credit Awarded

Program Category		1998	1999	2000	2001	2002	Total
25% Canadian Content Credit							
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	07D	88	71	77	89	124	449
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	07E	8	8	5	14	9	44
Formal Education and Preschool	05A	0	2	1	1	0	4
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Feature Films	07C	0	0	0	4	0	4
Long-Form Documentary	02B	0	0	0	1	1	2
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	07A	0	1	0	0	0	1
Religion	4	0	0	1	0	0	1
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	07B	0	0	1	0	0	1
Subtotal		96	82	85	109	134	506
50% Canadian Content Credit							
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	07D	0	0	0	0	2	2
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	07E	8	1	2	4	2	17
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	07A	0	1	0	0	0	1
Subtotal		8	2	2	4	4	20
Grand Total		**104**	**84**	**87**	**113**	**138**	**526**

Only 20.4% of all CRTC-certified "C" productions were potentially eligible for ten key creative points.

The data in Table 25 indicate that ongoing dramatic series (Category 7A) had the greatest number of productions with the potential to achieve ten creative points. However, just 92% of them had all eight creative positions, despite the fact that the ten-point system was originally designed for drama. These results are substantially better than the results of CAVCO-certified productions over the same period. Among the fiction series intended for the television market certified by CAVCO between 1998-99 and 2002-03, 226 (86.6%) of the total 261 productions were potentially eligible for ten points.

Theatrical feature films aired on TV and ongoing comedy series are the next most compatible with the ten-point creative system. Of the productions in these categories, 81.5% and 80.6%, respectively, had the potential to achieve ten key creative points.

CRTC-Certified Productions with All Creative Positions/Locations Class "C" Certifications

Program Category		Total Productions	No. of Prods. With All Pos./Loc.	%
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	7A	199	184	92.5
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	7D	108	88	81.5
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	7B	93	75	80.6
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Films	7C	588	384	65.3
Reporting and Actualities	3	57	30	52.6
Drama/Comedy – Other Drama	7G	222	99	44.6
Drama/Comedy – Comedy Sketches, Improvisations, Unscripted Works, Stand-up Comedy	7F	113	50	44.2
Variety	9	66	21	31.8
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	7E	96	28	29.2
News	1	7	2	28.6
Formal Education and Preschool	5A	91	25	27.5
Religion	4	155	26	16.8
Music and Dance	8A	77	12	15.6
Music and Dance, Music Video Clips, Music Video Programs	8	203	23	11.3
General Entertainment and Human Interest	11	399	40	10.0
Informal Education/Recreation and Leisure	5B	1142	98	8.6
Analysis and Interpretation	2A	224	14	6.3
Sports – Amateur	6B	147	6	4.1
Analysis and Interpretation and Long-Form Documentary	2	929	26	2.8
Long-Form Documentary	2B	763	20	2.6
Sports – Professional	6A	137	2	1.5
Sports	6	284	2	0.7
Music Video Clips	8B	5	0	0.0
Music Video Programs	8C	14	0	0.0
Game Shows	10	22	0	0.0
Total		**6141**	**1255**	**20.4**

Sixty-five percent of the specials, miniseries and made-for-TV films (category 7C) had all eight creative positions, as did 30 of the 57 reporting and actualities programs (52.6%) certified in category 3.

Fewer than 50% of the productions in all other program categories, including other drama, had fewer than eight of the key creative positions.

Fewer than 30% of animation "C" projects were potentially eligible for ten creative points.

Only 28 of the 96 animated TV programs and films (category 7E) certified by the CRTC during the 1998-2002 period – barely over 29% – had all the creative positions. These results diverge significantly from those observed at CAVCO, where 77.8% of the projects certified between 1994-95 and January 2003 had the potential to achieve ten points. Even within the CRTC time frame (1998-2002), 71.4% of the CAVCO-certified animated productions had the potential to achieve ten creative points.

A majority of "SR" projects were potentially eligible for ten creative points.

As seen in the data in Table 26, and as has been consistently the case throughout our analysis, documentary productions rarely make use of all the key creative positions. None of the nine long-form documentary projects that received Special Recognition from the Commission over the 1998-2002 period had the necessary key creative positions to achieve ten points. Removing the documentaries from the mix, we found that 93% of the productions had the potential to achieve ten points.

CRTC-Certified Productions with All Eight Creative Positions Class "SR" Certifications

Program Category		Total Productions	No. of Prods. with All 8 Positions	%
Analysis and Interpretation and Long-form Documentary	2	3	1	33.3
Long-Form Documentary	2B	9	0	0.0
Reporting and Actualities	3	2	2	100.0
Formal Education and Preschool	5A	4	4	100.0
Informal Education/Recreation and Leisure	5B	1	1	100.0
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	7A	13	13	100.0
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	7B	4	4	100.0
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Films	7C	1	1	100.0
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	7D	4	4	100.0
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	7E	5	4	80.0
Music and Dance, Music Video Clips, Music Video Programs	8	4	4	100.0
Total		**50**	**38**	**76.0**

CRTC-Certified "C" Productions
The Degree to Which Canadians Perform in Certain Key Creative Positions

Year	1st Actor	2nd Actor	Director	Writer
1997-98	95.5%	100.0%	100.0%	100.0%
1998-99	100.0%	93.9%	100.0%	95.3%
1999-00	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
2000-01	100.0%	96.2%	93.9%	95.4%
2001-2002	95.6%	96.3%	97.9%	100.0%
Combined	**98.2%**	**97.3%**	**98.3%**	**98.2%**

When the Writer, Director, 1st and 2nd Lead Actor positions exist in Class "C" programs, Canadians perform in them to a very high degree.

Based on a sample of information supplied by CRTC staff from paper-based files held at the Commission, we have established the degree to which Canadians performed in the positions of Writer, Director, 1st Lead Actor and 2nd Lead Actor.

As the above sample data demonstrate, when the positions exist, Canadians fill them no less than 97% of the time (Table 27). Unfortunately, these data were not available by program category, so a more detailed analysis was not possible.

When the Writer, Director, 1st and 2nd Lead Actor positions exist in Class "SR" programs, Canadians perform in them to a high degree.

In interpreting the findings in Table 28, it is important to keep in mind that only 50 productions were certified "SR" between 1998 and 2001. Consequently, when a position was filled by a non-Canadian, the relative effect on the overall percentage is considerably more pronounced than it is in the case of "C" certifications, where the overall numbers are far greater.

While observing that Canadians performed in the four key creative positions in 76.6% of the "SR" productions, we note that no Canadian talent was used in the 1st Lead Actor position of category 2, 7C, and 7D programming.

CRTC-Certified "SR" Productions

The Degree to Which Canadians Perform in Certain Key Creative Positions

Program Category		1st Actor	2nd Actor	Director	Writer
Analysis and Interpretation and Long-form Documentary	2	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Long-Form Documentary	2B	71.4%	75.0%	100.0%	100.0%
Reporting and Actualities	3	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%
Formal Education and Preschool	5A	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Informal Education/Recreation and Leisure	5B	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%
Drama/Comedy – Ongoing Dramatic Series	7A	100.0%	92.3%	100.0%	76.9%
Drama/Comedy – Ongoing Comedy Series	7B	75.0%	100.0%	100.0%	25.0%
Drama/Comedy – Specials, Miniseries and Made-for-TV Films	7C	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Drama/Comedy – Theatrical Feature Films Aired on TV	7D	0.0%	75.0%	100.0%	100.0%
Drama/Comedy – Animated TV Programs and Films	7E	80.0%	100.0%	100.0%	80.0%
Music and Dance, Music Video Clips, Music Video Programs	8	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Combined		**76.6%**	**92.5%**	**98%**	**81.3%**

2.3

How Other Countries Define Their National Content

Recognizing that the current Canadian content definition – and more specifically the ten-point key creative position system – is clearly not responding to production realities in Canada, we commissioned a study[17] to look at how other countries define their national content, our hope being to draw from their approach. Examining the systems used by other countries also allowed us to gauge whether the requirements currently imposed by the Canadian government are on a par with those of the international community.

These countries were chosen for their sustained partnership activity with Canada and for their diverse levels of production and market share: France, Australia, the United Kingdom, Denmark, Ireland, Italy and Spain.

Several multilateral initiatives and agreements were also examined due to their increasing prevalence, particularly in Europe, and their impact on domestic content in the signatory countries. These include the Television Without Frontiers Directive, the European Convention on Cinematographic Coproduction, and the Conferencia de As Autoridades Cinematografica de Ibéroamérica (C.A.C.I.).

As the reader will glean from the information on each country, no two national governments use the same approach. Each has implemented its own unique policy strategy and the film and television content requirements best suited to its particular objectives, priorities and production realities. Some countries use objective criteria through key creative points systems and expenditure requirements, while others have adopted a more subjective approach.

However, there are two common aspects that stand out in our view. First is the fact that the countries reviewed all prioritize in one way or another the three key creative positions of Writer, Director and Performer. Second, and in many ways much more significant, is the fact that most are signatories to multilateral production treaties that provide for cross-national recognition of creators. These treaties extend the notion of nationality across all member states, thus effectively and significantly expanding access to creative and financial resources.

Another facet we find interesting is the practice of combining creators into groups and applying specific criteria to a particular group as a whole. This approach is used by the French and Italian governments and is also prevalent in the multilateral treaties. It recognizes the distinct groups of functions that need to be carried out in the course of making a production, from the conceptual stage through to the end product. It also allows for the prioritization of individual groups relative to their level of creative input to a production. Further, it enables the establishment of minimum requirements in each group.

The details on each country are provided as follows.

No two national governments use the same approach

[17] *International Comparative Study of Public Policy Measures in the Film and Television Sector*, Drisdell Consulting Inc. (December 2002).

France

The Centre national de la cinématographie (CNC) is the agency in France responsible for the administration of support mechanisms in the audiovisual sector. Like Canada, France has a well-developed mix of policy instruments through which it encourages its audiovisual sector, including both automatic and selective funding mechanisms. Support is targeted to development, production, distribution, promotion and exhibition.

France uses several different systems for defining French productions depending on the public benefit provided. It has one set of criteria for financing support and a separate set of requirements for the allocation of automatic assistance. It is also a signatory to the Television Without Frontiers Directive and, as such, uses the same system for this purpose as it does for its financing support.

Generally, a French national is considered to be an individual who either: i) has French nationality; ii) is a national of a member state of the European Community; iii) is a national of a country that is signatory to the European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe; or iv) is a national of a third European country with which the European Community has concluded agreements relating to the audiovisual sector. Foreigners who are not nationals of a member state of the European Community may be considered French nationals if they meet residency requirements.

To be eligible for financing, the production company must be established in France and must hold the necessary authorization provided for by law. If the company is a corporation, its president, directors and/or managers must be French nationals. The production company may not be controlled by anyone who is not a national of a member state. With regard to the project itself, authors, actors and technicians generally must be French nationals (authors are considered to include the writers of the script, adaptation, dialogue and music as well as the director). Key creators must perform in enough of the positions to achieve a minimum number of points, as follows in Table 29.

Points System for Financing and for the Implementation of the Television Without Frontiers Directive in France

Feature Films (Minimum 14 pts out of the following)		Animation (Minimum 14 pts out of the following)		Documentary (Minimum 9 pts out of the following)	
Position	**Points**	**Position**	**Points**	**Position**	**Points**
Director	3	Conception or Author	1	Director	2
Script	2	Script	2	Author	1
Other authors	1	Drawing of the Characters	2	Cameraman	1
First Role	3	Music	1	Sound Recordist	1
Second Role	2	Director	2	Editor	1
50% of other actors	1	Storyboard	2	50% of other labour costs	4
Cameraman	1	Art Director	1	50% of shooting and post-production technical costs	4
Sound Recordist	1	Scene Painting	1		
Editor	1	Animation Positioning	2		
Art Director	1	50% of labour costs of tracer colourists	2		
Laboratory, Studio	2	Caption Stand	1		
		Post-Production	2		

In addition to meeting the points requirements, and while some exceptions are possible, shooting generally must be done within the territory of a member state of the European Community. Laboratory and technical work must be undertaken with the collaboration of services established in France, a member state of the European Community, a state party to the European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe, or in a third European country with which the European Community has concluded agreements relating to the audiovisual sector.

Projects seeking automatic assistance must meet the basic financing requirements. However, the amount of support disbursed under this program is determined relative to how the project ranks based on the points system detailed in Tables 30 and 31. For example, a project obtaining a minimum of 80 points receives its full level of assistance, while those achieving fewer than 80 points receive a level of assistance that is proportionately less on a decreasing scale and relative to how many points are received. The minimum number of points to be eligible for assistance is usually 25, although the Director General of the CNC may reduce the minimum to 20.

Points System for Feature Films and Documentaries

Group	Points	
1) Production undertaking	**10**	
2) Language of shooting	**20**	
3) Authors (if French law is applicable to the contract)	**10, divided as follows:**	Director – 5 Authors – 4 Composer of original music – 1
4) Performers	**20, divided as follows:**	Performers in leading roles – 10 Performers in secondary roles – 10 (**Note**: leading roles are defined as when the performer is required for at least 50% of the scenes)
5) Technicians who are creative collaborators	**14, divided as follows:**	field of directing, other than the director – 2 field of administration and production management – 2 field of shooting – 3 field of scenery – 2 field of sound – 2
6) Workers	**6, divided as follows:**	belonging to the shooting team – 4 belonging to the construction team – 2
7) Shooting and post-production	**20, divided as follows:**	shooting location – 3 laboratory location – 2 camera equipment – 2 lighting equipment – 2 machinery –1 sound post-production undertakings – 5 image post-production undertakings – 5
Some exemptions may be provided with regard to groups 3 to 7. If granted, the points are considered to be achieved.		

Points System for Animation

Group	Points
1) Production undertaking	**10**
2) Authors (if French law is applicable to the contract)	**25, divided as follows:** Director – 10 Authors – 10 Composer of original music – 5
3) Technicians who are creative collaborators	**10, divided as follows:** First Assistant Director – 5 Production Manager – 5
4) Pre-production	**25, divided as follows:** creation of storyboard – 7 main character drawing – 6 set design – 5
5) Production	**20, divided as follows:** animation – 4 scene painting – 1 tracing, digitization or modelization – 5 painting or colourization – 5 caption stand or checking – 5
6) Post-production	**10, divided as follows:** sound post-production – 5 image post-production – 5

Some exemptions may be provided with regard to groups 2 to 6 for artistic and technical reasons. If granted, the points are considered to be achieved.

In addition to Canada, France has bilateral coproduction treaties with over 40 countries worldwide: Germany, Argentina, Austria, Belgium, Bulgaria, Burkina-Faso, Cameroon, Chile, Colombia, Ivory Coast, Denmark, Egypt, Spain, Finland, Georgia, United Kingdom, Greece, Guinea, Hungary, India, Iceland, Israel, Italy, Lebanon, Morocco, Mexico, New Zealand, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Senegal, Sweden, Switzerland, the Czech and Slovak Republics, Tunisia, Turkey, the states of the former Soviet Union, Venezuela and the states of the former Yugoslavia.

Australia

The film and television policy approach adopted by the Australian national government is similar to that implemented by the Government of Canada. To encourage the supply of Australian content productions, financial support instruments have been put in place, including both direct funding programs (e.g., development assistance, equity investments) and indirect funding mechanisms (e.g., 100% tax writedowns for investors). With a view to stimulating demand in the television sector, Australian commercial television stations are required to broadcast a minimum percentage of Australian content in peak viewing hours. There are also specific broadcast quotas for drama, documentaries and children's programming.

Unlike Canada, Australia uses different approaches to defining Australian content depending on the public benefit being sought by the applicant. Australia uses one system for broadcast purposes, a separate system for access to public financing, and yet another system specifically for its official coproductions. Common to all its approaches, however, is the fact that support is limited to individuals who are either Australian citizens or permanent residents of Australia.

With respect to broadcast quotas, Australian content is defined as a production that is under the creative control of Australians. To be considered Australian content for

this purpose, all producers of the production must be Australian. Moreover, either the director or the writer must be Australian. In cases where more than one director is involved, or more than one writer, each must be Australian. With regard to leading actors or on-screen presenters, not fewer than 50% must be Australians. In the case of drama programs, at least 75% of the major supporting cast roles must be performed by Australians. Looking at animation, three out of the following five key creative positions must be filled by an Australian: i) production designer; ii) character designer; iii) supervising layout artist; iv) supervising storyboard; and v) key background artist.

To determine eligibility for tax-related support, several elements are considered, including who exercises creative control over the project and who holds the copyright. The ownership of the companies involved in the production, the subject matter of the production, and where the film is made are also taken into account. Further, sources of financing and production expenditures are considered. Last, there is a provision allowing for the assessment of "any other matters the Minister considers relevant."

The main funding agency in Australia, the Australian Film Commission (AFC), will only support projects that demonstrate "significant Australian content." In carrying out its assessment of projects, the AFC considers the subject matter of the program and where the program is made as well as the nationality and place of residence of: i) the individuals who take part in the making of the program, including authors, composers, actors, scriptwriters, editors, producers, directors and technicians; ii) the people who own the shares or stock in the capital of the company concerned in the making of the program; and iii) the people who hold the program's copyright. Further, the AFC considers the project's financing sources as well as any other related matters that it believes to be relevant.

The Australian government, more specifically the AFC, applies a point system to coproductions. Producers, who must be Australian, are required to achieve a certain number of points in proportion to their level of financing in the coproduction. For example, in a 50/50 coproduction, the producer is required to achieve at least half (50%) of the points in the relevant genre, as demonstrated in Table 32.

In addition to Canada, Australia has bilateral coproduction agreements with the United Kingdom, Italy, Israel, and Germany, and has Memoranda of Understanding with France and New Zealand.

Australia's Points System for Coproductions

Drama (Total of 12 points)		Documentary (Total of 10 points)		Animation (Total of 12 points)	
Position	**Points**	**Position**	**Points**	**Position**	**Points**
Director	2	Director	2	Director	2
Writer	2	Researcher/Writer	2	Writer	2
DOP	1	DOP	1	Layout Director/Artist	1
Composer	1	Sound Recordist	1	Storyboard Artist	1
Editor	1	Film or Off-line Editor	2	Character Designer	1
Production Designer	1	Composer	1	Key Animation or Director of Animation	1
Four major cast roles	1 for each	On-screen Presenter	1	Composer	1
				Three lead voices	1 for each

United Kingdom

To support its film and television sector, the United Kingdom has adopted a number of policy instruments, ranging from tax-based mechanisms to direct financial assistance via a host of programs administered by the Film Council, and including venture capital initiatives encouraged through lottery funds.

The United Kingdom is signatory to the European Convention on Cinematographic Coproduction.

The certification of a British film is the responsibility of the Films Branch of the Secretary of State for Culture, Media and Sport (Table 33). To qualify for Film Council support, projects must qualify as a British Film under the *Films Act* of 1985. EC Certificates of Nationality may also be issued under a provision of the 1963 EC First Films Directive, which established uniform criteria for the recognition of the nationality of films from EC member states.

The requirements for a Certificate of EC Nationality are detailed in Table 34. For the purpose of such productions, British nationals include nationals from countries considered to be within the cultural domain of the United Kingdom. Moreover, EC nationals include nationals of all member states, as well as Iceland, Norway and Liechtenstein, which are members of the European Free Trade Agreement (the EFTA contains a non-discrimination clause).

UK's Requirements for Certification as a British Film

Area	Requirement
Ownership of the production company	The production undertaking must be, throughout the time the film is being made, either: i) a person ordinarily resident in a member state; ii) a company registered in a member state, provided that the central management of the company and the control of the business of the company are exercised in a member state. "Control" is considered to mean the power of a person or a group of persons to secure that the affairs of the company are conducted in accordance with their wishes either by means of the holding of shares or the possession of voting power, or by virtue of powers conferred by the articles of association or any other document regulating the company or any other body corporate.
Key creative personnel	A qualifying person is considered to be a citizen of either the European Union, the Commonwealth, the European Economic Area or the United Kingdom. One of the following two conditions must be met in order meet the requirements in this area: i) After deducting one non-qualifying person, 70% of total labour costs must be paid to qualifying persons; ii) After deducting two non-qualifying persons (one of whom must be an actor), 75% of labour costs must be paid to qualifying persons.
Location of shooting and laboratory work	If studio work is done, it must be done in the UK, the Republic of Ireland or a Commonwealth country.
Expenditures	A minimum of 70% of total production expenditures must be made with respect to activities taking place in the United Kingdom. Acquisition and/or licensing costs, financing or interest costs, and any business overhead costs are excluded.

UK's Requirements for Certificate of EC Nationality

Area	Requirement
Key creative personnel: • Authors of the scenario, adaptation and dialogue • Composers of music specially written for the film • Principal cast • Executive producer or production manager • Director of photography • Sound engineer • Editor • Art director • Chief of wardrobe	EC nationals must generally perform these positions. However, if any of the labour costs related to these key creative positions are paid to nationals from other countries, then the following conditions must be met: i) when the director **is** a British or EC national, the nationals from other countries cannot account for more than 40% of the people in all positions; ii) when the director **is not** a British or EC national, all the authors and the composers must be British or EC nationals. Moreover, the nationals from other countries cannot account for more than 20% of the people employed in all other positions.
Location of shooting	Studio filming must take place in studios situated in the EC territory. If outdoor scenes are filmed in a third country, up to 30% of the studio scenes can also be shot in the third country.

In addition to Canada, the United Kingdom has signed bilateral coproduction treaties with France, Italy, Germany, Norway, New Zealand and Australia.

Denmark

The Danish Film Institute (DFI) is the national agency responsible for film and cinema culture in Denmark. In carrying out its mandate, the DFI provides support to project development and production, distribution and marketing. It also supports a number of archives, library and cinematheque activities.

A Danish film is defined as one made by a Danish producer. A person is considered to be Danish if he/she holds Danish citizenship or resides in Denmark. For a company to be considered Danish, it must be registered in Denmark. If a limited liability company, the management and the majority of the members of the board must be Danish. A foreign company may also be considered Danish if it has a branch registered in Denmark and its branch manager is Danish. To be eligible for funding, either the original language of the film must be Danish or the film must have special artistic or technical features that contribute to the promotion of film art and film culture in Denmark.

Denmark is a signatory to the European Convention on Cinematographic Coproduction. It has bilateral coproduction treaties with Canada and France.

Ireland

Ireland supports its film and television sector mainly through the Irish Film Board (IFB) and through an income tax depreciation-based program. The IFB provides support through loans and equity investment to independent Irish filmmakers. While most of its support is focused on project development and production, some assistance is provided for marketing initiatives.

As a member of the European Union, Ireland is a signatory to the Television Without Frontiers Directive. It is also a signatory to the European Convention on Cinematographic Coproduction and a member of Eurimages and the Media Program.

In assessing which projects to support, the IFB employs a strict set of criteria, selecting only projects that show a high level of support to the Irish industry. Moreover, it considers the writer and director to be central to the film's creative texture; consequently, the involvement of Irish nationals in these roles is a crucial criterion for support. The IFB also considers the level of employment of Irish workers in all technical and creative roles, as well as the degree to which Irish services are used in all stages of production.

For access to its income tax depreciation-based program, more elaborate criteria have been developed. Eligible production companies must be incorporated in the country, be resident in the country and not resident elsewhere, and exist solely for the purpose of producing and distributing one qualifying film. While a key creative points system is not used, other factors are taken into consideration, such as: i) the number of Irish residents employed in all aspects of the production and their ratio to all non-resident personnel; and ii) training opportunities offered by the production. Not less than 75% of the work of the production has to be carried out in Ireland, though some exceptions are provided in the case of coproductions. With regard to expenditure requirements, the production must demonstrate benefit to the national economy and to the Irish industry. In assessing the economic benefits, the authorities take into account direct expenditures on Irish services, facilities and goods, including hotels, transport and catering. Looking at industry benefit, the use of Irish producers, directors, scriptwriters, principal cast and crew, studio facilities, equipment and post-production facilities are all taken into account.

In addition to Canada, Ireland has a bilateral coproduction agreement with Australia.

Italy

The Italian government supports its filmmakers largely through loans and loan guarantees. Automatic assistance linked to success achieved at the domestic box office is also provided. This assistance is remitted to producers and intended to help repay existing loans or finance future films.

Italy distinguishes between two types of national productions. The first is deemed a "film of national production," and minimum key creative requirements must be satisfied to qualify. Films of the second type are considered to be productions "of cultural interest." Public financial assistance is usually more generous in this latter group, and the minimum key creative requirements are more demanding. Table 35 outlines the minimum requirements that must be met to qualify.

Besides one with Canada, Italy has bilateral coproduction agreements with Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Bulgaria, Cuba, Egypt, Hungary, Israel, Spain, France, Germany, the former Yugoslavia, the former Czechoslovakia, the former USSR, Morocco, Mexico, New Zealand, Portugal, Romania, Sweden, Venezuela, Switzerland and the United Kingdom.

Spain

The Spanish national government has adopted a number of policy measures in support of its film and television sector. These range from financial support programs to both distribution and screen quotas.

As a member of the European Union, Spain is a signatory to the Television Without Frontiers Directive. It is also a signatory to the European Convention on Cinematographic Coproduction and a member of Eurimages and the Media Plus program. Furthermore, with its cultural ties to Latin America, Spain also participates in the Ibermedia program and is a signatory to the multilateral coproduction agreement with C.A.C.I.

Italy's Requirements for Access to Financing

Area	Requirement
Ownership of the production company	Must be an Italian company: • A majority of its capital must be owned by individuals having Italian nationality. • Its registered office and its residence for tax purposes must be in Italy. • Its directors must have Italian nationality. • Its principal place of business must be in Italy.
Language	Live sound recording must be in Italian.
Authors: • Director • Author of the story, or a majority of the authors • Scriptwriter, or a majority of the scriptwriters	i) To qualify as a "film of national production," 2 out of the 3 authors must have Italian nationality. ii) To qualify as a "film of cultural interest," all 3 authors must have Italian nationality.
Composer of the Score	i) To qualify as a "film of national production," the composer must have Italian nationality, unless at least two of the following has Italian nationality: director of photography, editor, art director or costume designer. ii) To qualify as a "film of cultural interest," the composer must have Italian nationality, unless all four of the positions noted above are Italian.
Actors	• A majority of the actors in leading roles must have Italian nationality; • Three-quarters of the actors in secondary roles must have Italian nationality.
Director of Photography Editor Art Director Costume Designer	Three out of these four positions must be held by Italian nationals, unless: i) if the composer is Italian, then two of the four positions must be held by Italian nationals; or ii) if the composer and technical industries are Italian, then one of the four positions must be held by Italian nationals.
Technical industries	The definition is the same as for production companies.
Location of shooting and laboratory work	Both the majority of exterior and interior shooting as well as studio shooting must be carried out in Italy. However, if the film is made with the collaboration of Italian technical industries, only one of the above requirements has to be met.

The Director General of the Institute for Cinematography and Audiovisual Arts, a division of the Ministry of Culture, is responsible for certifying Spanish films. Certification is based on whether the project meets the requirements summarized in Table 36.

In addition to Canada, Spain has bilateral coproduction treaties with Argentina, Germany, Austria, Brazil, Chile, Cuba, France, Italy, Morocco, Mexico and Portugal.

Table 36

Spain's Requirements for Access to Financing

Area	Requirement
Ownership of the production company	Must be established in Spain, and either have Spanish nationality or be a "national" of a member state of the European Community.
Language	The original version must be in Spanish or one of the other official languages of Spain.
Authors: • Director • Authors of the adaptation • Authors of the script • Authors of the scenario or dialogue • Authors of the musical composition specially created for the film	At least 75% must either have Spanish nationality or be nationals of a member state of the European Community.
Staff: • Principal actors • Production manager • Director of photography • Sound engineer • Editor • Art director • Chief costume designer • Other members of the artistic and technical teams	At least 75% must either have Spanish nationality or be nationals of a member state of the European Community.
Location of shooting	A majority of the shooting must take place in Spain.
Location of laboratory work	All laboratory and studio work must take place in Spain.

Multilateral Initiatives and Agreements

A number of multilateral initiatives and agreements in the audiovisual sector, particularly in Europe, have been established since the early 1960s. These agreements are designed to encourage free trade in the audiovisual production sectors of the signatory countries. The multi-partner projects produced under these agreements generally have access to policy support measures in their respective countries.

Council Directive

The first multilateral instrument was the Council Directive of 1963. The Directive was developed to ease restrictions on the circulation of films among all European member states. A film is deemed to have the nationality of the member state if it meets a number of content requirements, as outlined in Table 37.

Council Directive

Production company	• If a natural person, the producer must be a national or resident of a member state. • If a legal person (corporation), it must be constituted according to the laws of a member state and have its registered office, its central management or its principal place of business in a member state, or if its registered office is not in a member state, then its activity must be "effectively and permanently linked to the economy of a member state."
Language	Must be recorded in one of the languages of the member state in question.
Director	Must be a national of a member state or belonging to its cultural domain. (Exception can be granted if at least 4/5 of the authors are nationals from member states.)
Authors of the screenplay, the adaptation, the dialogue, and the musical score if specifically composed for the film	Must be a national of a member state or belonging to its cultural domain. (Exceptions can be granted if at least 3/5 of the authors are nationals and the director is a national, or at least 4/5 of the authors are nationals.)
• Actors in leading roles • Production manager • Director of photography • Sound engineer • Editor • Art director • Chief costume designer	The majority of the creative team must be nationals of a member state or belonging to its cultural domain. (Exceptions can be made where a minimum of 3/5 of the creative team are nationals.)
Location of shooting	Studio shooting must take place in a member state. (Exceptions can be made for 30% of studio work in a third country if exterior shooting in a third country is required.)
Coproductions	• Coproductions are assimilated to national films. • Films regarded as made in cooperation with third countries are assimilated to national films. • In both cases, the artistic and technical contribution from member states must be at least 30%.

Television Without Frontiers Directive

The Television Without Frontiers Directive provides the legal framework for television broadcasting activities in the European Union, based on the coordination of certain provisions established by law, regulation or administrative action in the member states.

One of the fundamental principles of the Directive requires broadcasters in partner countries to reserve a majority of their transmission time to European works by independent producers, excluding time allocated to news, sports events, games, advertising, teletext services and teleshopping.

Individual partner countries are responsible for determining how to implement the Directive. Some countries have incorporated it into their domestic legislation, while others, such as France, have chosen to establish distinct definitions or points systems.

Unlike the certification of national films, there is no one certification process for European productions under the Directive. It is the responsibility of the national authorities in each country to monitor compliance, based on statistics provided by broadcasters. The requirements are outlined in Table 38.

Television Without Frontiers Directive Requirements

Nationality	The following works are regarded as "European works," subject to the qualification of the production. The criteria however, distinguish between the following: A) works originating in a member state; B) works originating in states that are not members of the European Union but are party to the European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe; C) works originating in other European states. Works must originate in a member state, a state party to the European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe or in any other European state (as described above).
Ownership • Production Company	The production undertaking must comply with one of the following three conditions: A) If originating in a member state: • made by one or more producers established in one or more states; • the production is supervised and actually controlled by one or more producers established in one or more states; • the contribution of coproducers of the states to the total coproduction costs is preponderant and one or more producers established outside those states do not control the coproduction. The same three requirements must be met if a production is: B) originating in a state party to the European Convention of the Council of Europe; C) originating in other European states.
Key Creative Personnel	
Authors	• If originating in a member state, must be made "mainly" with the collaboration of authors residing in one or more member states. • If originating in a state party to the European Convention of the Council of Europe, must be made "mainly" with the collaboration of authors residing in one or more of the states party to the Convention. • If originating in other European states, must be made "mainly" with the collaboration of authors residing in one or more European states.
Staff (technicians)	• If originating in a member state, must be made "mainly" with the collaboration of workers residing in one or more member states. • If originating in a state party to the European Convention of the Council of Europe, must be made "mainly" with the collaboration of workers residing in one or more of the states party to the Convention. • If originating in other European States, must be made "mainly" with the collaboration of workers residing in one or more European States.
Location – shooting	None
Location – laboratory work	None
Expenditures	None

The European Convention on Transfrontier Television

Like the Television Without Frontiers Directive, the European Convention requires broadcasters in each signatory country to reserve, where practicable, a majority of their transmission time for European works.

The definition of European works under the convention is quite summary. It states that a "European Audiovisual work" is a creation whose making or coproduction is controlled by persons or legal entities that are European.

The member states of the European Community apply the Television Without Frontiers Directive. The European Convention is used for states that are not covered by the Directive, or for coproductions between member states and parties that are not signatories to the Directive.

The European Convention on Cinematographic Coproduction

Signatories to the Convention include Austria, Belgium, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Russia, Slovakia, Spain, Sweden, Switzerland, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkey and the United Kingdom.

The Convention is part of the actions of the Council of Europe in favour of the development of multilateral coproductions in Europe. The Convention seeks to facilitate coproductions by entitling multilateral co-productions within Europe to benefit from the same advantages as granted to national films in the countries participating in the coproduction. It is also designed to facilitate the entry, residence and work of those involved in the coproduction in all the countries participating in the coproduction.

Generally, the Convention applies to coproductions involving at least three producers established in different countries party to the Convention. The minimum points requirements are summarized in Table 39.

The Conferencia de As Autoridades Cinematografica de Ibéroamérica (C.A.C.I.)

There are two main elements to the C.A.C.I.: i) the Ibermedia Program; and ii) a multilateral coproduction agreement involving the signatory countries. The countries include Argentina, Bolivia, Brazil, Columbia, Cuba, Chile, Spain, Mexico, Peru, Portugal, Uruguay and Venezuela.

Created in 1997 to foster the development, production and coproduction of audiovisual works, the Ibermedia Program provides financial assistance to independent producers having registered businesses in one of the signatory countries. Eligible productions include feature films and long-form documentaries that are coproduced between three member countries. Further, all authors, technicians and actors must be from the member countries. However, some exceptions can be made with justification.

The multilateral coproduction agreement provides for minimum financing participation levels. A production undertaken under the agreement must involve the creative and artistic contribution only of nationals of a signatory country.

European Convention on Cinematographic Coproduction Requirements

Copyright	Must be jointly owned by the coproducers
Creative group: • Director – 3 points • Scriptwriter – 3 points • Composer – 1 point **Performing Group:** • First role – 3 points • Second role – 2 points • Third role – 1 point **Technical craft group:** • Cameraman – 1 point • Head of sound recording – 1 point • Editor – 1 point • Art director – 1 point • Studio or shooting location – 1 point • Post-production location – 1 point	• A film will qualify if it achieves at least 15 points out of the total of 19. • A film achieving fewer than 15 points may nevertheless benefit from the Convention if the competent authorities of the states involved grant it an exemption, considering that the work "reflects a European identity."
Participation and expenditures	• In a multilateral coproduction, the minimum participation is 10% and the maximum participation is 70%. • In a bilateral coproduction, the minimum participation is 20% and the maximum participation is 80%. • If the minimum participation is less than 20% a member state may take measures to bar the coproduction from accessing its support schemes.
Third-party countries	Coproducers established outside the member states may join a coproduction established under the Convention, but their total contribution may not exceed 30% of the total cost of the production.
Notes	There is a provision for financial-only coproductions; the participation must be between 10% and 25%, with a strong majority partner from a member state. The majority partner's maximum participation is 70%.

2.4

Evaluation of the Canadian Content System

Having undertaken comprehensive consultations with Canadians (a summary of which is provided in Chapter 1), examined the current Canadian content policy infrastructure, assessed relevant data and evaluated the national content approaches used by other countries, we conclude that there are a number of key weaknesses in the current Canadian content system. These weaknesses occur on two distinct levels, with regard to: i) the definition itself; and ii) administration.

The current Canadian content definition lacks a cultural focus.

There are three main tests under the current Canadian content definition (key creative talent, production expenditures and post-production expenditures). In our view, the three tests confound both cultural and economic goals. More specifically, they impart a certain degree of ambiguity to the main objectives the federal government is attempting to achieve.

In our view, the three tests confound both cultural and economic goals

The Department of Canadian Heritage discussion paper *Canadian Content in the 21st Century* states that:

> any definition system would have to contribute to the government public policy objectives in film and television *which are first and foremost cultural*, that is to ensure that Canadians have diverse and accessible Canadian choices and to connect Canadians to one another and to the world. [emphasis added]

If one agrees with the notion that a film or television production is inherently Canadian by the fact that it is made by a team of Canadian creators, then we see little cultural benefit in gauging the non-creative related aspects of the production.

Moreover, under the current system, the key creative test is limited to whether Canadians hold enough of the positions to achieve at least six out of a possible ten points, without any consideration of the costs associated with those individuals. In fact, the costs incurred with respect to the key creative positions are not taken into account for the purposes of determining whether the production expenditure test has been met. In our view, this disassociation of the key creative and expenditure tests is apt to foster inequity between Canadian and non-Canadian creators, particularly as it relates to Writers, Directors and Lead Actors.

In looking at the key creative positions covered by the current ten-point system we note the exclusion of certain important functions that we believe make a creative contribution to the work as a whole. Examples include Costume Designer and Sound Editor. The filmmaking community around the world prominently recognizes these creative positions with awards. The fact that they are not recognized within the current Canadian content key creative points system is, to our mind, a deficiency.

We believe that the main test in determining whether a production constitutes a Canadian work should be one that simultaneously considers both its creative and cost aspects. Further, the scope of the test should cover the entire creative and technical teams, both of which are vital to a production being made.

The current ten-point model does not adequately respond to the broad spectrum of Canadian content programming.

As the data provided earlier in this report indicate, the current ten-point key creative position system is not compatible across all genres of programming. It is least suited to the programming genres recognized as Canadian content by the CRTC alone (e.g., sports, game shows) and only marginally more compatible with documentary, educational/instructional, music and magazine productions, which are also recognized by CAVCO. Further, the ten-point system is not well suited to performing arts and variety programs, which are recognized by all three of the public policy infrastructure tiers.

Even for drama and animation productions (the two genres for which respective ten-point systems have been developed), not all projects certified over the last several years, be it by the CRTC or CAVCO, made use of all key creative positions.

The federal government's film and television policy infrastructure is fragmented and, as a result, it lacks coherence, synergy and transparency.

As detailed in the Department of Canadian Heritage's discussion paper *Canadian Content in the 21st Century*, the federal matrix of film and television legislation, regulations and support programs has gradually evolved over the last 65 years. However, each of the individual instruments within the policy matrix has progressed largely in isolation along its own jurisdictional path, creating the relatively complex collage we have today.

Moreover, each policy initiative undertaken over time has occurred in the absence of an overarching audiovisual policy framework. As a result, the policy infrastructure now in place flows along three fundamentally separate, yet complementary streams or tiers.

The first is **direct financial support**, which is very largely provided via the Canada Feature Film Fund and the Canadian Television Fund. The former program is administered wholly by Telefilm Canada pursuant to its mandate to foster and promote the development of a feature film industry in Canada, as detailed in its founding legislation. The latter program is a public-private sector partnership that receives a significant portion of its annual budget from public sources. Telefilm Canada provides a share pursuant to its founding legislation, and the Department of Canadian Heritage provides funding through Contribution Agreements.

The second policy stream is **indirect financial support** geared towards encouraging a more stable financing environment and longer-term corporate development for production companies. This is provided in the form of a refundable tax credit. The Canadian Film or Video Production Tax Credit, which is co-administered by CAVCO, is provided within the context of the *Income Tax Act* and is subject to relevant regulations.

The third is the **broadcasting system**, governed by its own legislative framework and regulated and monitored by the CRTC.

There is but one common thread across these three tiers: they all strive to ensure either the making of or access to Canadian content film or television programs. If not for Canadian content, none of these organizations would exist.

Despite a common objective, the segregated nature of the policy infrastructure and efforts to deliver their respective mandates have led each organization either to develop its own Canadian content definition or to interpret that of others. Further, each has put in place administrative processes to review information provided by applicants seeking Canadian content recognition for their work. Applicants are often required to file the same information on the creative aspects of their work with several different organizations. There is considerable duplication and redundancy in the system, resulting in inefficiencies for both the public and private sectors.

A fragmented policy infrastructure has also generated incoherence in our Canadian content system over time. As we see it, the incoherence occurs on several levels.

The first relates to how some organizations use the definition of Canadian content as a mechanism to achieve an end that has very little to do with Canadian content. The most obvious example of this practice is the CRTC's Canadian content certification of dubbed foreign programming. Our intention in underscoring this activity is not to call into question the goal of ensuring that foreign works are available to French-, English- and Aboriginal-language communities in Canada or that Canadian voice-over actors participate in the dubbing of such works. These, we believe, are valuable cultural policy objectives. But we question the means by which this objective is being pursued. To equate foreign programming to Canadian content in any fashion whatsoever strikes us as convoluting the very notion of Canadian content. In our view, if the goal is to help develop the dubbing sector in Canada, using corporate development instruments such as tax credits would likely be more appropriate. Another example is the CTF's expansion of the notion of Canadian television programming by attempting to measure story elements that are "distinctively Canadian." This decision was taken not strictly for reasons of Canadian content but rather in an attempt to control the considerable level of over-subscription to the Fund.

The second area of incoherence concerns the use of exceptions.

One class of exceptions, recognized by the CRTC alone, relates to "production packages," defined as two or more coproductions or co-ventures undertaken by a Canadian production company together with one or more non-Canadian production companies, where a production with minor foreign involvement that qualifies as a Canadian production is matched with a foreign production with minor Canadian involvement. Another class is what is deemed "twinning," which involves matching a fully Canadian production with a foreign production with virtually no Canadian involvement other than financing. Neither of these classes, outside the ambit of a treaty coproduction, are recognized by CAVCO, Telefilm Canada or the Canadian Television Fund.

Moreover, the CRTC may provide certain exceptions related to writers, directors and the first two lead actors that are not provided by other organizations. While the applicant must show just cause as to why the exceptions should be granted – and the final decision-making authority in this regard rests with the Commission – such a process lacks in transparency and is inconsistent with the other tiers in the policy support infrastructure.

Telefilm Canada, in the context of the Canada Feature Film Fund, allows an exception specifically related to the use of a Canadian in the 1st Lead Actor positions. In its program guidelines, it notes that it will allow for flexibility in co-protagonist and ensemble situations, as well as where the non-Canadian actor is integral to the film's market potential. While we recognize that flexibility is necessary for producers to be able to bring together the right mix of elements to complete a production, we also recognize that it is difficult to evaluate when the use of a non-Canadian actor is integral to the film's potential for success.

A third area of inconsistency relates to the assessment of Canadian content as diversely practiced by the federal organizations. For example, the CRTC assesses television series as a whole, requiring that two criteria be met: i) at least 50% of the series' episodes meet or exceed the six-point key creative requirement; and ii) the whole series must attain an average of six points per episode. While such an approach has been adopted in recognition of the fact that the creative elements may vary from episode to episode, it means that certain episodes may not meet the minimum creative requirements. CAVCO and the Canadian Television Fund, on the other hand, require that each episode meet the key creative requirements.

A fourth area where the system lacks coherence relates to transparency of the elements that, in fact, make a production Canadian. Each organization, having been created under its own legislative and/or regulatory framework, is bound by related confidentiality provisions.

between federal and provincial organizations and with the Canadian public in general. While we recognize that initiatives have been launched to deal with this issue, the inability to openly share information related to the key creative elements of Canadian content inherently entails a higher degree of risk for the policy support system as a whole.

The fifth area of incoherence is the direct result of the fragmented policy infrastructure; each organization has implemented its own internal information systems to keep track of the projects it handles. There are inconsistencies in both the type of information collected and the way it is catalogued. Moreover, each organization has developed separate computer systems and database structures for these purposes. Not to put too fine a point on it, the existing systems are incompatible. This makes it impossible to obtain an accurate picture of the Canadian content production sector in a timely, cost-effective fashion, or to effectively monitor Canadian content through the public support system or track it after it has been released in the marketplace.

The need to deal with tracking issues will become increasingly acute as the digital revolution makes its mark on the audiovisual world. The digitization of music and widespread copying and sharing, most would agree, have caused considerable upheaval in the music sector over the last several years. As we see it, the audiovisual sector will be facing the same challenges head-on in short order – and some would argue that the time has already come. In order to survive in this environment, all production makers will have to count on more effective systems to better track the use of their works in Canada and around the world.

The lack of a comprehensive national data collection capacity hinders the rapid assessment of developments in the film and television sectors. These sectors are now evolving more quickly, even outside the digital realm. Not having quick and easy access to comprehensive data directly translates into a less-than-optimal evaluation and policy-making capacity. To remain competitive in the future, it will be necessary for both policy/program administrators and the industry to be able to adjust their activities accurately and without delay.

The policy infrastructure lacks an across-the-board correlation between the level of benefit provided by the public sector and the Canadian content requirements that must be met.

There is an intrinsic public policy hierarchy for Canadian content, starting with access to the broadcasting system, continuing through the tax credit program and culminating, at the highest level, with support via the direct funding programs. Canadian content receiving recognition in the direct funding tier usually also qualifies for access to the tax credit and the broadcasting system. Similarly, Canadian content productions certified by CAVCO for access to the tax credit are automatically recognized by the CRTC for broadcasting purposes.

The result is that productions certified for broadcasting purposes *and* receiving financial assistance via tax credits are not obliged to meet more stringent creative requirements than those certified only for broadcasting purposes.

We also observe what we consider to be a considerable weakness within the tax credit program. That is, a production made with the contribution of Canadians holding the key creative positions necessary to achieve 6/10 points receives the same level of financial assistance as one achieving 10/10 key creative points. In other words, within this program there is no incentive to produce higher levels of Canadian content.

We believe that there should be a greater correlation throughout the Canadian content policy infrastructure between the level of public benefit provided to a production and the requirements that the production must meet in order to be considered Canadian content.

There is a lack of consistency throughout the policy infrastructure with respect to the prioritization of Canadian programming.

With a view to providing an added incentive to encourage broadcasters to acquire and schedule certain genres of Canadian programming, the CRTC has adopted a Canadian content bonus system. Canadian programs currently considered to be in the priority categories include drama, music, dance, variety and long-form documentary, as well as regionally produced programs in all areas other than news, information, sports and entertainment magazines.

Without wading into the ongoing debate as to whether the current list of priority program categories is appropriate, we observe that no distinction is made as to whether the bonus-earning "priority" program has received public financial assistance through either the tax credit or direct funding programs. It seems to us that if the government believes enough in a production to award it financial support, it should also seek to prioritize it within the broadcasting system. This would afford Canadians a greater opportunity to see the programs they subsidize through their tax dollars.

Canada is increasingly isolated in the international context.

Given the nature of coproductions and the specific challenges in this area, we discuss the relevant issues and solutions in detail in Chapter 4.

Market and regional concentration issues in the Canadian-owned distribution sector pose considerable challenges.

Distribution represents an important link between the producer and the audience. The challenges facing this sector and possible solutions are addressed in greater detail in Chapter 4.

A NEW APPROACH TO
CANADIAN CONTENT

Based on our evaluation of the current Canadian content policy infrastructure, we believe that Canada needs to make fundamental changes in three key areas:

i) how a Canadian content production is defined;
ii) how Canadian content is administered overall; and
iii) how to encourage the greater use of Canadian creators.

The proposed changes, we believe, will benefit the Canadian film and television community as a whole. They will serve to buttress the sound foundation that has been put into place over the last many decades and to bring about a greater degree of coherence and synergy throughout the Canadian content policy infrastructure, which will ultimately better serve all Canadians. We emphasize that this can be accomplished without straying from the Government of Canada's long-standing cultural policy objectives for the film and television sectors.

Some in the film and television community may react unenthusiastically to the recommended changes, perhaps arguing that the proposed approach is more complicated than the existing one, or that its implementation would bring about more uncertainty in an already challenging environment. Some may contend that the new approach could ultimately result in a regression from the gains that have been achieved. We do not agree with such conclusions. In our view, failing to effectively deal with the weaknesses in the system will only serve to put off the inevitable. That is, it will become increasingly difficult to achieve the main public policy objective of ensuring the availability of quality film and television content that is made and watched by Canadians. This is particularly true with regard to high-cost productions in the genres of television drama series and feature films.

3.1

Fundamental Principles

In developing a new policy approach to Canadian content, we first established a number of fundamental principles to guide our reflection.

- Canadian content film and television productions can be created only by Canadians. While we recognize the subjectivity of this statement, we nonetheless firmly believe that foreigners cannot relate an event or tell a story from a Canadian point of view, be it in dramatic storytelling, documentaries, variety and performing arts programming, or even in the area of sports. The mere fact of being very largely created by Canadians is what gives an audiovisual work its unique Canadian identity.

We believe Canadian content can be created only by Canadians

- The subject matter of a Canadian film or television program should be determined by creators. In other cultural sectors, like the visual and performing arts for example, artists are encouraged to create works stemming from the deepest reaches of their imagination, without regard to the source of inspiration. In fact, they are celebrated for doing so. Creators using the media of film and television, we believe, should be afforded the same freedom. We are confident that with such liberty, Canadian creators will continue to challenge convention and push the boundaries of imagination, sometimes to enlighten and at other times simply to entertain. Canada's cultural creators, in all disciplines, should play a determining role in charting the course of Canada's cultural evolution.

There should be greater coherence, synergy and transparency across the whole Canadian content policy infrastructure

- There should be greater coherence, synergy and transparency across the whole Canadian content policy infrastructure. Put another way, there should be one national standard for determining what qualifies as Canadian content that adequately responds to different production realities, thus introducing greater synergy. Moreover, greater transparency needs to be adopted in the Canadian content system, not only to make possible the sharing of information between federal institutions, but also with provincial funding agencies and vis-à-vis the Canadian public. The fact that the Government of Canada recognizes a certain production as Canadian content and that a certain number of Canadian creators contributed to its making should not, in our view, be a matter of confidentiality. Such information should be widely available to the public.
- There should be a more direct and across-the-board correlation between the public benefit provided in support of a Canadian content production and the minimum requirements that must be met in order for that production to qualify as Canadian content. In other words, the more support provided by the federal government to a particular project, the higher the minimum requirements for using Canadian creators should be.

- The criteria used to assess whether a production is Canadian content should be focused on the entire creative and technical teams. As noted previously, what gives a film or television production its unique Canadian nature is the fact that Canadians contribute very largely to its making.
- A uniform Canadian content criteria framework is needed but it must accommodate different production genres. At the same time, we believe the framework should be sufficiently flexible to allow producers to bring together the right mix of financial and creative resources so that a project may come to fruition in what is increasingly a competitive production environment.

There should be more efficient administration, tracking and monitoring of Canadian content

- The whole of the Canadian content policy infrastructure should be more efficiently administered and simpler to monitor and evaluate. It goes without saying that the private and public sectors are increasingly required to adapt quickly to changes in the environment at both the national and international levels. Making the right decisions in this regard depends on the timely availability of accurate data. Without pertinent up-to-date information, any course of action, be it chosen by federal policy-makers or the private sector, will inherently entail a greater probability of failure.

3.2

A New Model for Defining Canadian Content

The proposed new model would represent a national standard that could be used as a uniform framework for the whole of the film and television policy support infrastructure. It is intended to eliminate the considerable duplication in the current system by bringing together the common elements now administered individually by a variety of organizations. It is also designed to establish a higher degree of consistency and synergy in the Canadian content support system. A national standard that fosters greater coherence in the system will, in turn, go a long way towards addressing the need for greater transparency and improved policy monitoring and evaluation.

We wish to emphasize that the proposed new model is not intended to replace or diminish the roles played by existing organizations such as the CRTC, CAVCO, Telefilm Canada or the Canadian Television Fund. However, consolidating the Canadian content assessment and certification activities common to these organizations will allow each one to focus greater attention on developing new initiatives or adjusting and monitoring existing programs and regulations that are more directly linked to their particular objectives and mandates.

The proposed model entails status quo for certain of the elements used in assessing Canadian content and wholesale change with regard to others.

What should not change

Ownership and Control Requirements

The ownership and control requirements, we believe, should remain in place. They help foster the development of Canadian-owned and -controlled production companies and ensure that revenue resulting from the exploitation of Canadian content in both the domestic and international markets ultimately flows back to Canada.

Producer Control Guidelines

In order to ensure that access to the Canadian Film or Video Production Tax Credit is limited to productions that are truly owned and controlled by Canadian companies, CAVCO considers a number of factors. These are detailed in CAVCO's Producer Control Guidelines (PCG).[18]

A definition of what constitutes the producer is detailed in the PCG. Briefly stated, the producer is considered to be the one who controls and is the central decision maker with respect to the production from beginning to end. In assessing whether control and decision-making authority rests with the Canadian producer, CAVCO considers aspects including, but not limited to: ownership of the worldwide copyright in the production; ownership of the distribution rights for the Canadian territory; control of the initial licensing of commercial exploitation of the production; and the producer's level of financial interest in the exploitation of the production in foreign territories.

In addition, CAVCO assesses related indicators such as the degree to which the total budget is financed by a single non-Canadian entity; whether a Canadian entity owns or controls distribution and exhibition rights to at least the U.S. territory, or an economically significant portion of the world outside North America; and whether the producer retains an effective share of net proceeds.

[18] In Public Notice 2000-42, the CRTC also makes reference to these guidelines.

Other factors include whether there is evidence that the producer does not participate in the meaningful development of the story, concept and/or script acquired; evidence that foreign participants may exercise undue control; or evidence that a foreign company (other than a recognized lending institution) that is normally involved in the business of either producing, distributing, broadcasting, or similar endeavours is providing the completion guarantee with standard takeover rights.

Overall, the Guidelines are intended to help determine whether a producer seeking support from the Government of Canada effectively controls and is the central decision maker with regard to the Canadian content work. While some have suggested that these Guidelines may be in need of clarification, we believe that their spirit and intent remain valid and that they should be firmly enforced.

Citizenship Requirements

The current requirements defining who is a Canadian should remain. That is, to be considered a Canadian for the purpose of the Canadian content definition, an individual should either be a Canadian citizen as defined by the *Citizenship Act*, or a Permanent Resident as defined pursuant to the *Immigration Act*. We do not believe, as some have suggested, that new criteria should be adopted to demand that, in addition to the basic requirements, a Canadian individual would have to reside full-time in Canada in order to qualify. Canada's creative talent pool is extremely mobile and should be allowed the freedom to seek opportunities wherever they may exist, be it in Canada or elsewhere.

Intellectual Property

Copyright is fundamental framework law for the film-making process. A form of property law, it consists of exclusive rights that permit the owner of such property to make, or authorize others to make, certain uses of that property. Property laws apply to both tangible and non-tangible assets. The latter are considered intellectual property and are the result of human labour.

Copyright promotes the creation and widespread dissemination of works of creative expression by according creators appropriate rights in the fruits of their labour. Simply put, copyright is an essential framework for the creative development of our culture. Some see it as the expression of a culture that values and respects creative contributions to society.

Copyright is an essen framework for the creative developmen of our culture

We believe that the current program criteria requiring the producer to own or have cleared all relevant rights should remain in place. If these principles are not respected, creators cannot be assured of control over the use of their intellectual property or of compensation when such property is exploited.

Distribution Requirements

The current requirements to use a Canadian-owned and -controlled company for distribution in Canada have been adopted by the main production assistance programs as a means to further the objectives established by the 1988 Distribution Policy.

Based on the data provided in Chapter 4, it can be argued that the Distribution Policy has shown some success in helping Canadian-owned companies improve their market share in Canada. We can also establish that Canadian companies invest far more in Canadian films relative to their domestic market revenue than do foreign-owned companies.

However, the Distribution Policy was not designed to address current issues in the Canadian-owned segment of the theatrical distribution sector which, in our view, relate more directly to regional and market concentration. These issues, and possible solutions, are discussed in Chapter 4.

What should change

We propose that the three main project-specific tests (key creative points system, minimum production expenditure and minimum post-production expenditure) be entirely replaced by a new Creative Expenditure Model.

The core of the new model would centre on the costs related to the creative aspects of a production. The model would also require that the top three creative positions of Writer, Director and Lead Performer be held by Canadians. However, a system of options has been incorporated into the model with a view to providing the necessary flexibility for producers to be able to structure production deals. The options system is also designed as a mechanism to: i) encourage the use of more Canadian creators; and ii) draw a more direct, across-the-board correlation throughout the film and television policy infrastructure between the level of public support provided to a production and the minimum Canadian content requirements that must be met. We elaborate upon this latter characteristic below.

To qualify as Canadian content, a production would be required to meet minimum expenditure levels in four creative groups. These minimum requirements would increase as options are exercised. Before providing details of the option system, we first explain more precisely the minimum creative expenditure requirements and how they would be assessed.

Minimum Creative Expenditure Requirements

As previously noted, the creative expenditure requirements would focus on the costs related to the creative aspects of a production. Such costs would include both rights costs and expenditures paid to, or in respect of, the entire creative and technical team (these elements are hereafter referred to as creative costs).

The creative costs requirements would be assessed separately under four groups: i) Authors; ii) Creative Collaborators; iii) Performers; and iv) Technicians. For illustrative purposes, we provide an example of how individual elements of the creative costs could be divided into the key four groups (Table 1).

We emphasize that the elements shown here are intended only as examples; discussions with stakeholders would be required to confirm the list of elements to be included under each group. That said, we nonetheless offer the following (Table 2).

The Authors group should include all elements involving intellectual property (i.e., literary, musical, artistic and dramatic works). This group should further include the Story Editor, the Story Consultant and any Researchers, as these functions directly support the authoring role.

The Creative Collaborators group should include all functions that are defined pursuant to collective agreements overseen by the Directors Guild of Canada or the Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec. However, we believe that certain non-creative positions, such as accountants, should be excluded.

Authors	Creative Collaborators	Performers	Technicians
Story Acquisition	DOP	Principal Actors	Construction Super.
Writer	Picture Editor	Actors	Hair
Music Acquisition	Sound Editor	Off-Camera Perf.	Makeup
Music Composer			Costume Design
Director			

The Performers group should include all performers that would ordinarily be defined pursuant to collective agreements overseen by the Alliance of Canadian Cinema Television and Radio Artists or Union des Artistes.

The Technicians group would include all positions ordinarily defined under collective agreements overseen by relevant technical guilds. Again, non-creative functions such as transportation should be excluded.

To meet the creative expenditure requirements, a minimum percentage of the total costs related to each of the four key groups would have to be paid to, or in respect of, Canadians. In our view, the minimum expenditure levels in each group should be based on historical levels and be specific to the production genre.

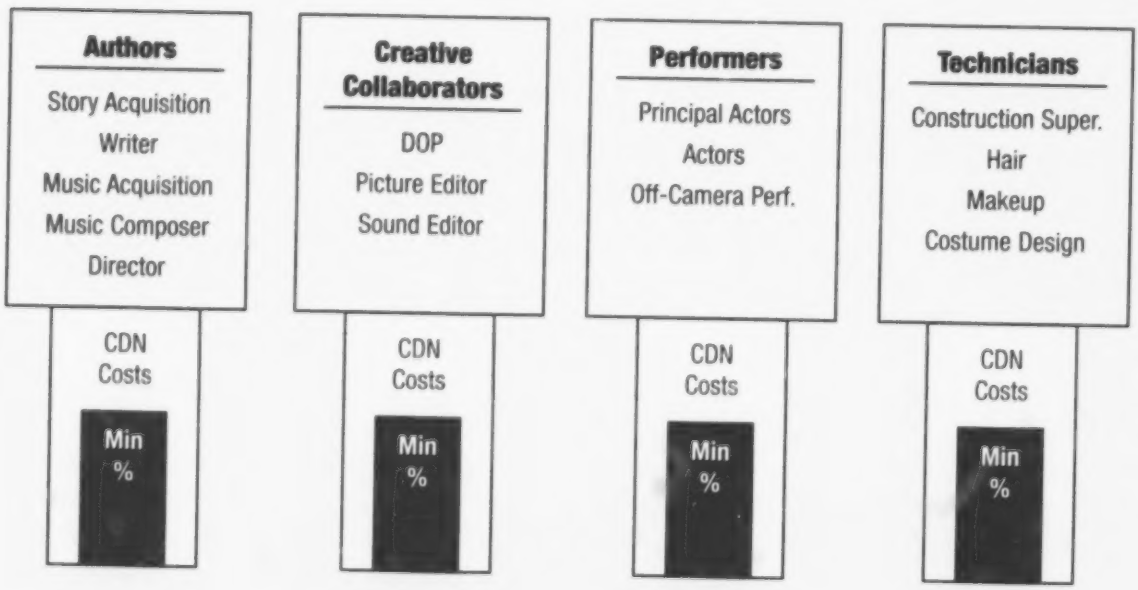
In order to determine the minimum level of expenditures in each of the four key groups, we asked CAVCO to sample a representative pool of the productions it has certified in recent years.[19]

The sample population included 206 productions, or just over 14% of the total number of active CAVCO files (1,431). Of the sampling, 37% were produced in French and 63% in English. Two productions were made in a language other than French or English. The sample population was also representative in terms of production genre. Table 3 shows the proportion of productions sampled in each genre, relative to the total number of active productions in that genre.

Genre	Sample Size in Each Genre
Children's (animation and non-animation)	29.7%
Documentary	9.2%
Educational/Instructional	26.8%
Fiction (animation and non-animation)	15.8%
Magazine	15.2%
Music	35.7%
Performing Arts	41.2%
Variety	12.3%
All Genres Combined	**14.4%**

Note: The percentages vary by genre because in genres having fewer productions overall, the sampled proportion is greater to ensure representation.

[19] Coproductions were not included in the sample.



To ensure representation within the sample population, several other factors were taken into account: the type of production, the category, and the fiscal year of production.

For each genre, creative costs were tabulated in their respective group (Authors, Creative Collaborators, Performers and Technicians); then for each group, they were segmented by whether they were paid to Canadians or non-Canadians. A breakdown of the elements tabulated in each group is provided in Table 4.

The detailed results of the creative costs analysis by genre are provided as Annex C. As these data indicate, several production genres have historically paid similar

Breakdown of Creative Cost Elements by Group

Key Groups	Cost Elements	
Authors	• Story Rights • Writer • Story/Script Editor • Story/Creative Consultant • Script Supervisor • Animation Writer	• Storyboard Supervisor • Animation Story Editor • Director • Music Composer • Music Supervisor • Music Rights
Creative Collaborators	• Production Designer • Art Director • 1st Assistant Art Director • Design Supervisor (Animation) • Director of Photography • Camera Labour (Animation) • Layout and Background (Animation) • Key Animation • Assistant Animation and In-Betweening • Assistant Director • Post Consultant/Supervisor • Supervising Picture Editor • Picture Editor	• Dialogue Editor • Sound Effects Editor • On-Line Editor • Off-Line Editor • Supervising Sound Editor • Sound Editor • Mixing • Post-Synch Dialogue Editor • Foley Editor • Music Editor • Special Effects Supervisor/ Coordinator • Head of Special Effects • Special Effects Technicians
Performers	• Star • Cast • Extra • Off-Camera Voice • Host • Narrator	• Announcer • Puppeteer • Choreographer • Dancer • Singer • Chorus Performer
Technicians	• Construction Supervisor/ Coordinator • Key Scenic Artist • Props Designer • Set Decorator • Costume Designer	• Assistant Costume Designer • Wardrobe Supervisor • Dresser/Seamstress • Key Makeup Artist • Key Hair Stylist

levels of expenditures in each group to Canadians. Therefore, it would be reasonable to combine a number of genres and fix minimum expenditure levels for each group for the combined genres. Examples of genres that could be combined include: i) documentary and educational/instructional; ii) all fiction (including children's); iii) magazine, music, performing arts and variety; and iv) all animation.[20]

Unfortunately, given the relatively short deadline for completion of the Canadian Content Review, it was not possible to arrange for a similar creative expenditure analysis of those production genres that are recognized only by the CRTC (sports, game shows, talk shows, etc.). Given that financial data for these types of production is not collected by the CRTC,[21] such an analysis would need to be undertaken to determine: i) whether the list of elements in each group is complete; and ii) what the historical levels of costs paid to Canadians have been.

The Option System

Depending on the level of public benefit being sought, a certain number of options would be available to producers. The lower the public benefit being sought, the greater the number of options. Inversely, the greater the public benefit requested, the fewer the options.

An option could be applied against any one element within a group, including one of the top three creative positions (Writer, Director and Lead Actor). The option would allow the producer to net out the cost of that element when calculating the minimum expenditure requirements related to the group in which the option was exercised.

However, unlike in the current Canadian content requirements, where the use of a non-Canadian creator has no effect on the minimum expenditure requirements, the exercising of an option under the new model would come at a price – that is, an increase in the minimum expenditure requirement in the group in which the option is exercised. For example, for fiction productions, if the minimum expenditure requirement in the Authors group was set at 70% and an option was used in this group, the minimum could be increased by 5% to become 75% (i.e., cost of the option = 5%). The expenditure requirement would then be calculated based on the total of the remaining elements in the group (i.e., net of the element against which the option was exercised), but at the new higher level.

The underlying rationale for increasing the minimum expenditure requirement each time an option is exercised is straightforward: replacing a Canadian element with a non-Canadian element in a particular group would reduce the producer's financial flexibility to employ non-Canadians. The end result would be of direct benefit to Canadian creators.

A producer would be allowed to exercise only one option per group. By requiring from the outset that the top three key creative positions (Writer, Director and Lead Performer) be held by Canadians and by including both the Director and the Screenwriter in the Authors group, we are assured that at least one of these two positions is held by a Canadian at all times.

The Number of Allowable Options

With a view to more directly correlating the public benefit provided and the minimum Canadian content requirements, we believe the number of allowable options should be scaled relative to the level of public benefit provided.

As noted earlier, the film and television policy infrastructure provides three distinct levels of benefit to producers of Canadian films and television programs: Tier 1 represents direct financial support and includes

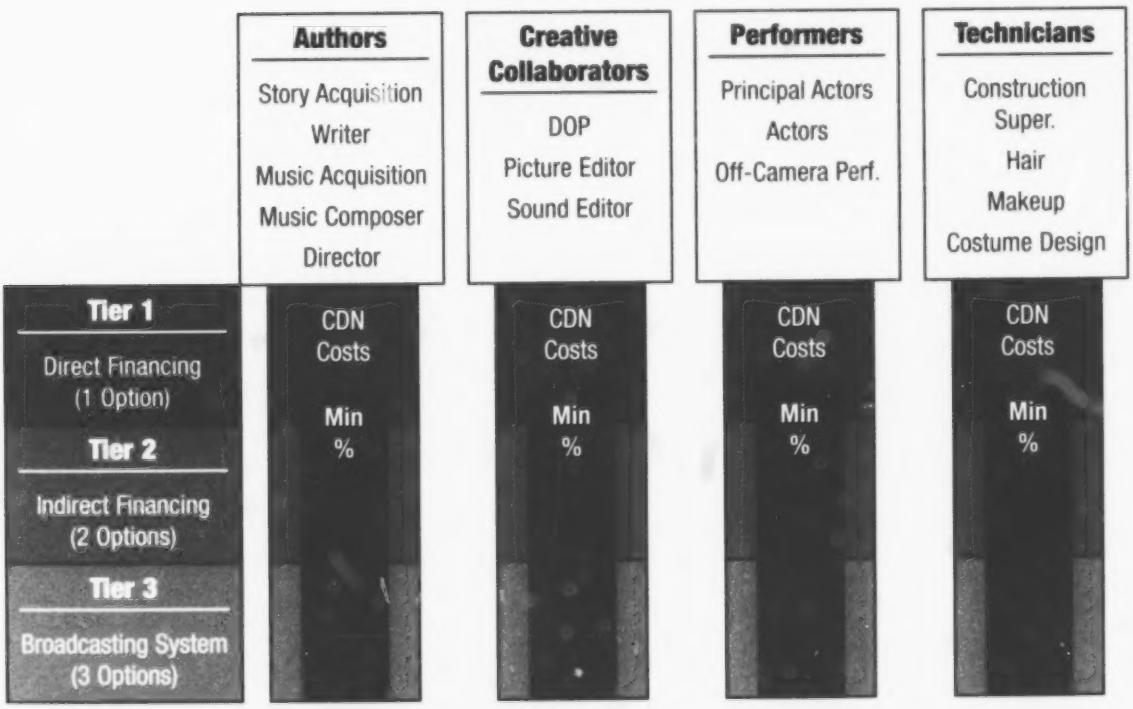
[20] The results for both fiction and children's animation are lower than expected. While the sample scope appears to be representative, a more detailed analysis of the creative expenditures may be necessary.

[21] These program categories are produced in-house by broadcasters. As such, they receive automatic certification as Canadian content and are not required to provide financial data unless requested.

the two main funding programs (Canada Feature Film Fund and Canadian Television Fund); Tier 2 represents indirect funding through the Canadian Film or Video Production Tax Credit program; Tier 3 represents access to the Canadian broadcasting system. Table 5 details what we believe are the appropriate number of options in each tier.

With regard to direct financing (Tier 1), we believe it appropriate to allow for the use of only one option. This would effectively correspond to the current minimum requirements that are common to both direct funding programs. The Canada Feature Film Fund, for example, requires that a film achieve at least eight out of ten key creative points. A film co-written by a Canadian and a non-Canadian may also be eligible for funding, subject to Telefilm Canada's evaluation. Further, the Fund allows for flexibility in the assessment of the Canadian performer in a lead role in co-protagonist and ensemble situations as well as where the non-Canadian actor is integral to the project's market potential.

Some may interpret the provision of one option in the direct funding tier as a reduction of the current minimum requirements, particularly as concerns the Canadian Television Fund, where all key creative positions must be held by Canadians. We reiterate that the proposed model is not meant to preclude the role of the direct funding organizations in developing specific requirements in the pursuit of their particular mandates. Rather, it is intended to bring together the common Canadian content elements across the direct funding tier.



The current minimum criteria for access to the Canadian Film or Video Production Tax Credit (Tier 2) require that productions achieve at least six out of ten key creative points. In addition, either the Director or the Screenwriter and either the 1st Lead Actor or the 2nd Lead Actor must be Canadians. Allowing two options for access to the tax credit program would effectively provide producers with the same degree of flexibility as is currently available.

For access to the Canadian broadcasting system (Tier 3), we believe it appropriate to allow for three options. Again, this would represent status quo in terms of flexibility, as producers are currently permitted to use either a foreign Writer or Director (Authors group), a foreign Lead Actor (Performers group) and at least one other foreign key creator that we have included in either the Creative Collaborators or Technicians group.

The Cost of Exercising an Option

The "cost" of exercising an option in terms of the resulting increase in minimum expenditure requirements would need further analysis and discussion with both creators and producers.

It is conceivable that the cost of the option could be scaled depending on the level of public benefit being sought by the producer. For example, the increase could be set at 5% if a producer was merely seeking Canadian content recognition for broadcasting purposes (Tier 3).

Access to public financing, either indirect or direct, could entail a higher cost for use of an option, thus effectively further reducing a producer's financial flexibility to employ non-Canadians.

In considering this issue, it should be kept in mind that each time an option is exercised, the minimum expenditures in the group in which it is exercised would be increased. This obviously would have the effect of increasing the overall minimum costs.

Given that the number of options would vary depending on the level of public benefit provided, it is conceivable that, if they are all exercised, the minimum expenditure requirements imposed on productions seeking broadcast-only recognition could be higher than those imposed on productions seeking either indirect or direct financial support.

We recommend that the current points/expenditure system be replaced by the proposed creative expenditure model.

3.3

A New Approach to the Administration of Canadian Content

One of the questions raised in the Department of Canadian Heritage discussion paper *Canadian Content in the 21st Century* was whether the assessment of Canadian content should be centralized. As outlined earlier and as suggested by stakeholders during consultations, we believe that there are compelling reasons to centralize the certification of Canadian content.

To recap, the Canadian content policy infrastructure is currently fragmented and, as a result, lacks coherence and synergy. Further, in the current context it is not possible to effectively track Canadian content in terms of the public support it receives or its success in reaching audiences. The Canadian content system for film and television has remained relatively unchanged for some 30 years, while the film and television production and broadcast industries have grown and changed considerably. The federal government's policy tool kit, in our view, has not kept pace and is now hard put to meet current and future challenges in an efficient fashion.

To address these challenges, some have suggested that an overarching policy framework is needed to better position the Canadian content sector. There is a need, they maintain, to better frame and guide the interrelationships and interdependencies of the various federal and federally funded organizations involved in either promoting the creation of, or access to, Canadian content films and television programs, the ultimate goal being to ensure a more effective means of pursuing public policy objectives related to Canadian content.

To put in place the fundamental foundation upon which, one day, an overarching policy framework could be developed, and with a view to improving coherence in the system, reducing inefficiency caused by the duplication of common activities, and imparting a greater degree of synergy and transparency, we believe that the certification of Canadian content should largely be undertaken by one federal organization.

> *...the certification of Canadian content should be largely undertaken by one federal organization*

The Canadian Content Commission

We have notionally named this central certification organization the Canadian Content Commission (CCC). We leave for the Department of Canadian Heritage to determine its exact structure. We want to underscore, however, the need to ensure that such an organization operate at arm's length from the government and be representative of various communities.

The Canadian Content Commission could be mandated to play a number of key roles:

a) Certification of Canadian Content Productions

The CCC could certify all Canadian content film and television productions seeking access either to funding programs or to the broadcasting system, with some important exceptions.

In some areas, we believe that it would not be necessary to submit productions to a full certification assessment. Such areas include all productions made in-house by broadcasters as well as those made by the NFB and those supported through the Canada Council for the Arts. Much like today, they could be automatically recognized as Canadian content.

b) Administration of Canada's Official Coproduction Treaties

The Commission could administer Canada's official coproduction treaties by certifying international coproductions and actively participating in their negotiation. Further details in this regard are provided in Chapter 4.

c) Research, Monitoring and Measurement of the Effectiveness of Government Policy

The CCC could have a strong research and monitoring role to measure the overall performance of Canadian content. In addition to producing a comprehensive annual report, the CCC could track and publish timely data related to trends in specific areas.

Currently lacking in the system is a coherent perspective on the Canadian content support system and ongoing monitoring of key national and international trends and environmental developments. Because of its vantage point in the system, the CCC would be able to provide intelligence to the film and television industries and to the organizations that are mandated to support Canadian content.

This would provide for increased transparency and enable the implementation of uniform measurement systems for Canadian content. On a more macro level, this information would allow for better monitoring of the effectiveness of government policy objectives and help government to better direct the use of limited public resources.

To ensure that the CCC would maintain as complete a database as possible with regard to Canadian content, it would be necessary for the broadcasters, the NFB and the Canada Council to provide information on the productions they produce or support.

d) An Advisory Role to Government

The CCC could take on an advisory role, providing direction to the Minister of Canadian Heritage on issues that arise related to Canadian content. This would help maintain coherence across all federal government film and television policies and programs that support Canadian content. The system-wide communication and sharing of information that the CCC would assume would result in a better alignment of objectives among the players in the system.

e) A Role with Respect to the International Standard Audiovisual Number (ISAN)

One of the challenges in the film and television sector is the lack of an identifying and tracking system for audiovisual works. In the last couple of years, a number of organizations have worked to develop better tools to facilitate such activity, largely for copyright reasons. Given that information on virtually all Canadian content productions would reside within the CCC, it would seem natural for it to play a key role in this area.

The International Standard Audiovisual Number (ISAN), an international identifier for audiovisual works, has recently been approved by the International Organization for Standardization (ISO). To this end, the

Registration Authority for the International ISAN agency has been established. This represents an opportunity for Canada to develop a registry that could be maintained by the CCC. We understand that some Canadian organizations have already moved to incorporate the ISAN into their systems and contracts in anticipation of its implementation. It is proposed that the CCC play a collaborative role in this area.

f) The Canadian Content Brand: Promotion and Marketing Strategies

One of the most powerful messages we received from stakeholders throughout our consultations was the need to focus greater efforts on the promotion of our Canadian films and television programs. We also understand that there is a concerted effort by organizations such as Telefilm Canada to focus greater resources on the development of audiences for Canadian cultural products. The CCC's research and monitoring role could facilitate the exchange of information with agencies and organizations, both national and international, and help develop strategies for the development and marketing of Canadian films and television programs.

We recommend that one arm's-length organization be responsible for the certification of Canadian content.

3.4

Encouraging the Greater Use of Canadian Creators

As pointed out earlier, a production achieving six out of ten key creative points currently receives the same level of financial assistance under the Canadian Film or Video Production Tax Credit (CPTC) as one that achieves 10/10 key creative points. In short, there is no incentive within the CPTC to produce works with higher levels of Canadian content.

Following on the principle that there should be a more direct correlation between the public benefit provided to a Canadian content production and the minimum requirements that it must meet, and to encourage the use of a greater number of Canadian creators, we believe that the assistance provided under the CPTC should be scaled relative to the level of Canadian content a production achieves.

The most straightforward method of determining how to scale the tax credit in the proposed new model would be to base the rate relative to the number of options exercised. The fewer the options used, the higher the tax credit rate should be. Table 6 below illustrates the point.

Number of Options Exercised	Tax Credit Rate Provided
3	Base Rate
2	Base Rate + 5%
1	Base Rate + 10%
None	Base Rate + 15%

Note: percentages noted for illustrative purposes.

While we recognize that implementing a scaled tax credit system would require further analysis and consideration, we believe the provision of an incentive to encourage the greater use of Canadian creators is fully consistent with the federal government's objectives to promote the highest possible levels of Canadian content in films and television programs. Further, adjusting the rate structure upwards to reward higher levels of Canadian content, as opposed to penalizing lower levels, would help address the current financing difficulties in the production sector. We believe a scaled tax credit program could also effectively decrease the pressure of demand for assistance that is currently being exerted on direct funding programs.

...the provision of an incentive to encourage greater use of Canadian creators is fully consistent with the federal government's objectives...

We recommend that the Canadian Film or Video Production Tax credit be scaled upwards to reward the use of a greater number of Canadian creators.

OFFICIAL INTERNATIONAL
TREATY COPRODUCTIONS
AND THEATRICAL
DISTRIBUTION

This chapter examines two areas that we believe are integral to the Canadian content system: international treaty coproductions and theatrical distribution. The first has a direct link to Canadian content in that film and television productions made within the framework of official international coproduction treaties are considered "Canadian." We provide an overview of international treaty coproductions and make recommendations on how the certification process can be integrated within the Canadian content system that we are recommending for the future.

The second, theatrical distribution, while not directly related to the definition of or administration of Canadian content, speaks to other related public policy issues: the promotion and audience reach of Canadian content; and the consumption of this content by Canadians. In our consultations across the country, we received a clear and strong message from stakeholders and ordinary Canadians that incentives have to be found to increase promotion of Canadian content so that it more effectively reaches Canadians. We examine the state of the distribution sector as it relates specifically to the distribution and marketing of Canadian feature films in movie theatres and make recommendations for increasing the promotion of Canadian feature films.

4.1

Official International Treaty Coproductions

Official treaty coproductions are produced under the auspices of a bilateral treaty and enjoy national status in both of the partner countries. This means that, in Canada, they qualify as Canadian content for broadcast purposes and can access financing programs available to Canadian film and television productions. In partner countries, the productions qualify for domestic broadcast quota purposes and also enjoy access to all funding available to domestic productions.

Over the years co-productions in various genres and languages have contributed to the cultural landscape of the country

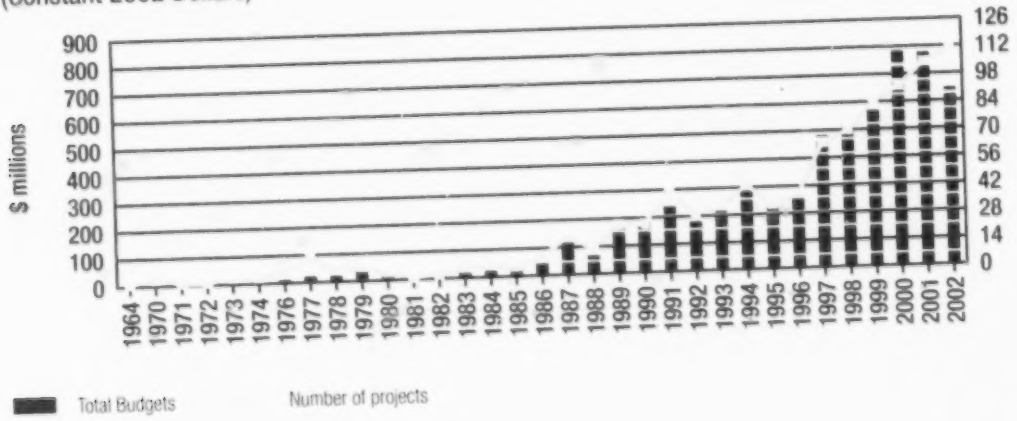
The Growth in Coproduction Activity

Official coproduction activity has grown considerably since the first official coproduction treaty was signed with France in 1963, increasing from one project in that year to more than one hundred in 2001.

Figure 1 provides a breakdown of the volume of official coproduction activity by the total number of projects and total financing between 1964 and 2002.[22] As these data indicate, there is a close correlation between the two indicators – that is, total financing largely mirrors the total number of projects over time.

[22] Source: Department of Canadian Heritage. All figures presented in constant 2002 dollars. Data for some years not available.

Figure 1 – Official Coproduction Activity, Number of Projects and Total Financing
(Constant 2002 Dollars)



Between 1970 and 1985, four official coproductions were produced on average each year. Then, between 1986 and 2002, the annual average rose sharply to 49.

In 2002, Telefilm Canada granted advance ruling for over 112 projects with budgets in excess of $650 million

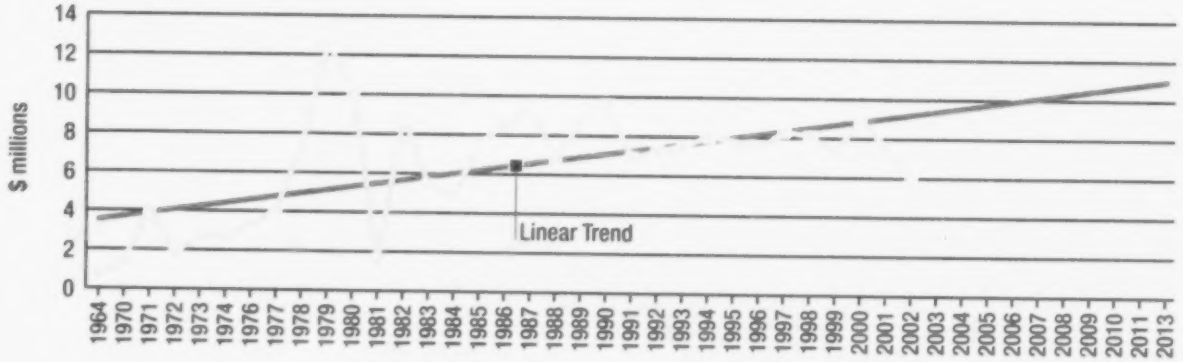
The period from 1970 to 1979 can be characterized as having moderate growth in terms of both total financing and number of projects. However, the following seven-year period saw a considerable decrease in the gains that had been achieved. This was likely due to the difficult economic environment in the early 1980s. It was not until about 1987 that coproduction activity began to increase significantly, continuing until 1991. The economic slowdown of the early 1990s no doubt had a negative impact on the level of coproduction activity in 1992 and 1993. And it can be assumed that the overall film and television production environment was affected by the federal government's deficit reduction initiative of 1995 and 1996, thus directly impacting coproduction activity. Since 1997, growth in coproduction activity has been relatively robust.

Like the total number of coproductions and total financing, the average coproduction budget has increased over time. Figure 2 shows the average coproduction financing for each year from 1964 to 2002. As the data demonstrate, there was a considerable degree of annual fluctuation up until the early 1990s, due largely to the fact that the annual production volume was small. Throughout the 1990s, the average coproduction budget stabilized to some extent. Plotting a linear trend against these data, we clearly see the growth in average coproduction financing over time. Projecting the trend ten years into the future (assuming all being equal and not accounting for inflation), we can expect the average coproduction budget to reach $11 million by 2013.

Analysis of Canadian Content in Coproductions

The growth in overall coproduction activity, particularly in recent years, has raised some concern among policy makers. As we understand it, the concern relates to whether Canadian creators are being employed in the key creative positions given that coproduction treaties do not impose minimum requirements on individual projects.

Figure 2 – Official Coproduction Activity, Average Financing
(Constant 2002 Dollars)



To assess this issue, we reviewed existing data. We also initiated a study to determine the degree to which Canadians have been participating in the key creative positions of coproductions.

Looking at CAVCO data as published in *Profile 2003*, we can confirm that the level of activity related to six- to eight-point production has been decreasing. By contrast, the level of coproduction activity has been increasing. In 2001-02, there was as much six- to eight-point production activity as there was coproduction activity. Plotting a linear trend against both six- to eight-point and coproduction activity, we can predict (assuming all being equal and not accounting for inflation) that the latter group will surpass the former in the 2003-04 fiscal year (Figure 3).

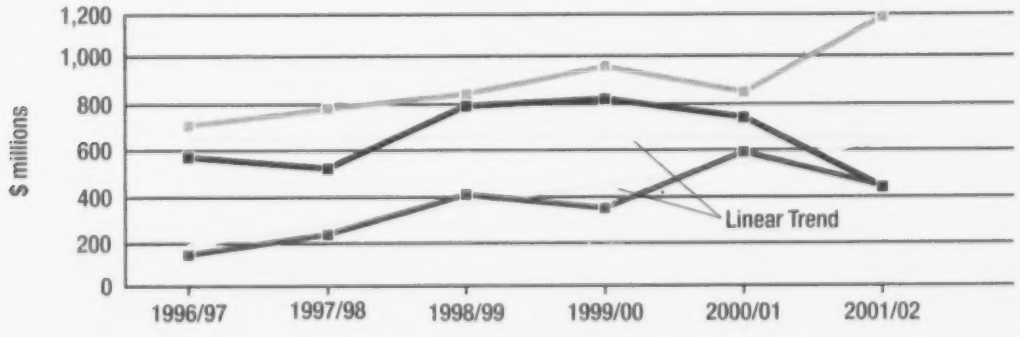
On the surface, this trend might suggest that, because the level of coproduction has been increasing significantly and treaties do not require that a minimum number of Canadians hold key creative positions, fewer Canadian creators are involved in coproductions.

However, this is not confirmed by the results of the study we commissioned. That study examined in detail a sample of 127 coproductions made over the last five years. The sample was representative with regard to majority and minority projects, and in terms of the animation, documentary and drama genres. To determine whether Canadian key creators were participating at a level on a par with creators in partner countries, the study established key creative position targets for each sampled coproduction relative to the equity financing share of each coproducing partner. What follows is an overview of the findings of this research.

Overall, Canadian creative talent met or exceeded the established prorated targets, accounting for over 61% of the total points attributed to the sampled productions, despite the fact that Canadian producers provided 52% of the total equity financing. Analyzed relative to each key creative position, the results indicate the following.

- Canadian writers participated in 66% of the productions, most actively (75%) in animation productions, less actively (58%) in drama productions.
- Canadian directors participated in 61% of the productions, most actively (70%) in animation productions, less actively (56%) in documentaries.
- Directors of photography were accounted for only in drama and documentary productions. Overall, Canadian DOPs participated in 61% of the coproductions (72% of the sampled documentaries and 56% of the drama productions).

Figure 3 – CAVCO-Certified Production Financing by Points Including Coproductions
(Constant 2001 Dollars)



	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
9 or 10 pts	$708	$777	$842	$958	$848	$1,169
6 to 8 pts	$571	$523	$789	$818	$739	$441
Co-Pros	$155	$241	$410	$351	$590	$445

- Canadian Production Designers or Art Directors participated in 71% of the productions that allocated a point to the category. Fewer than 25% of documentary productions attributed a point to this category.
- Key animation was performed in Canada in 70% of the productions.
- Canadians participated in the creation of music in 67% of the productions, most notably (83%) in animation and less (56%) in drama. Not all documentary films attributed points to the music category.
- Canadian editors were largely used in coproductions, participating in 78% of the total productions, 85% of the animation coproductions.
- Canadian actors are also well represented in coproductions. Some of the on-screen (or lead voice) positions were filled by Canadians in 80% of the coproductions, most often (88%) in animation productions, less often (67%) in documentary productions.

This analysis shows that Canadian productions made within the framework of an international treaty coproduction do not disadvantage Canadian creators, technicians or performers. The contrary, in fact, is true: they develop and employ Canadian talent in significant ways.

We recommend that official treaty coproductions continue to be recognized as Canadian content for both funding and broadcast purposes.

The Certification Process

The Present Process

The first step is the submission of an application by a producer for an advance ruling to the certifying authorities in both (or more) countries at least 30 days prior to production. In Canada, this application is submitted to Telefilm Canada, which is the competent authority for certification of coproductions. Upon receipt of an application, Telefilm reviews the following:

- the chain of title to ensure that the producers hold the necessary rights to produce the project;
- the financial structure and contracts to ensure the financial viability of the project;
- the coproduction agreement between the producers to ensure that the contractual obligations are in accordance with the terms of the treaty in question;
- the budget and the expenditure breakdown between the countries;
- the cast and crew engaged or proposed for the production.

Canadian productions made within the framework of an international treaty coproduction do not disadvantage Canadian creators, technicians or performers

This evaluation respects the basic principle governed by a bilateral treaty: the notion of proportionality. This implies that the respective creative contributions of each party, the expenditure in each country, the copyright ownership, and the sharing of distribution territories should all be proportionate to the financial contribution of each country.

Telefilm considers all the key creative positions as submitted by the producer and then evaluates whether the percentage of creative contribution is proportionate to the financial contributions of the parties. For example, if 12 key creative roles were identified in a 50-50 coproduction, Telefilm would expect to see six of the roles filled by Canadians.

Telefilm takes into account the overall balance between Canada and the coproducing country or countries and may require a greater or lesser level of Canadian content, depending on the status of the treaty or treaties in question.

The second part of the certification process occurs after completion of the production, once the final production costs are audited. Telefilm then reviews the final documentation to ensure that the production was produced in accordance with the information provided at the advance ruling stage and that the production was made in compliance with the treaty or treaties in question. Once compliance has been determined, Telefilm prepares a recommendation to the Minister of Canadian Heritage to certify the production as an official coproduction between the countries.

The recommendation, with supporting documentation is then forwarded to CAVCO for review. Although CAVCO does not evaluate the content of the coproductions, the productions are required to be reviewed for tax credit purposes.

Certification of Official Treaty Coproductions by the Canadian Content Commission

The process of certification as described above is seen as highly inefficient by Canadian producers. Evaluation of a project may take up to six months (Telefilm often takes several months and CAVCO a further six to 12 weeks). We are convinced that benefits can be achieved by having the coproduction certification process become the responsibility of the Canadian Content Commission. The benefits fall into three areas: savings resulting from elimination of duplication; reduction of the producers' administrative burden; and achievement of cohesive public policy objectives.

Canada's production financing policies may sometimes be at odds with its international commitments, because coproduction administration is shared by several federal organizations. The integration of the certification process within the mandate of the Canadian Content Commission would ensure that the development of policies that impact Canadian content is undertaken within a comprehensive framework, especially in a context in which international coproductions provide essential financing opportunities for high-budget productions.

An additional yet important benefit would be the centralization of industry data, which would enable Canadian content policy to be evaluated and developed with knowledge of and consideration for the specific requirements inherent to international treaty coproductions. At the same time, an important consideration is to ensure that knowledge of coproduction regulations and funding mechanisms is accessible and that flexibility is maintained in the administration process.

We recommend that the certification of international treaty coproductions become the responsibility of the Canadian Content Commission.

Criteria Governing New and Existing Official Coproduction Treaties

The Need for a Policy

Canada currently has treaties in effect with over sixty countries, although only a handful are used in a given year. The signing of treaties is often done outside the parameters of the Canadian content system, as responsibility for all treaties lies with the Department of Foreign Affairs and International Trade. This responsibility is delegated to the Minister of Canadian Heritage. And although Telefilm was mandated in 1976 to administer official coproduction treaties and to review applications, final certification of an official treaty coproduction is done by the Minister of Canadian Heritage.[53]

[53] On February 2, 1976, the Honourable Hugh Faulkner granted the Canadian Film Development Corporation (later renamed Telefilm Canada) the mandate and authority to evaluate and approve projects submitted under the terms and conditions of the coproduction treaties signed by the Canadian government. The agreements were entered into in order to foster cultural cooperation in the audiovisual field between Canada and European countries.

There are two issues that to our mind require review: the criteria governing the signing of new treaties, with a view to establishing greater clarity; and the evaluation process undertaken upon renewal of current treaties.

In the first case, a new treaty is often signed without due consideration for the benefits to the Canadian film and television industry. The negotiation of new treaties should be undertaken after consultation with the industry to determine what needs exist and after a careful review of the feasibility of the proposed treaty. There should be a clear indication that a treaty would provide benefits to the Canadian industry and not simply facilitate the transfer of work from Canada to another country.

The second subject requiring review is the criteria applied to coproduction treaties in the context of an evaluation process. At present, treaties are evaluated bilaterally but formal criteria are not used in determining renewal. The guiding principles appear to be the maintenance of flexibility and whether "balance" has been achieved. Achieving balance is a fundamental goal of all of the treaties currently in force. Generally, balance is reviewed by evaluating the respective financial, creative and technical contributions from each country, over a two-year period. However, a financial review may not be possible if the economies of the industries in both countries are not comparable.

In our view, a formal evaluation process should be undertaken when a treaty is reviewed to ensure that benefits for the Canadian industry still exist and to support the policy objectives of the Canadian content system. In so doing, the Department should take into account the spirit and intent of such treaties: to provide opportunities for creative and financial partnerships to be developed. Also, the concept of priority treaties should be developed, and these should be supported adequately with financing and promotion.

We recommend that the federal government develop a policy framework setting out the minimum requirements for the signing of new treaties and criteria for the renewal of existing treaties.

The Importance of Multilateral Agreements

With the increased globalization of the cultural industries, particularly the film and television industries, many countries have sought to foster and develop multilateral partnerships in order to ensure that domestic production is financed and optimally distributed within their territories and globally. Despite its myriad bilateral coproduction agreements, Canada has not joined any of the multilateral initiatives to which its partners are signatories.

In the present climate of consolidation, market fragmentation and difficult financial conditions, Canada is becoming increasingly isolated from its main partners, the result of not participating in the existing multilateral initiatives. What is at issue is the very competitiveness of Canada's audiovisual industry, which is at a growing disadvantage compared with other, particularly European, partners.

Canada has been recognized as a world leader in the field of coproductions and is still viewed as a key partner

Canada has been recognized as a world leader in the field of coproductions and is still viewed as a key partner. However, our leadership is waning while other countries are developing policies to attract foreign investment and production and actively seeking multilateral initiatives to enhance the competitiveness of their industries.

The Department of Canadian Heritage and Telefilm Canada undertook talks with the European Commission in the late 1990s, but these efforts did not bear fruit. The Conference of Ibero-American Cinematography Authorities (C.A.C.I.) has consistently invited Canadian officials to participate in their discussions and would most likely be receptive to Canadian involvement.

The need for strategic partnerships with like-minded countries is increasingly important for the success of the Canadian industry and to ensure that Canada does not lose its place as a world leader in the field.

We recommend that Canada seek to secure preferential treatment and special association status with the most important multilateral initiatives, particularly those within the European Union.

Access by International Coproductions to Financing in Canada

In the context of increasing pressure on Canadian funding programs, some have questioned the value and benefit of allowing international coproductions to access these programs. Others have recommended that public funding be limited to majority coproductions. We wish to address this issue, as we believe it is fundamental to the future of the Canadian content system.

Having determined that Canadian creative, technical and other talent is not compromised in international coproductions but, in fact, advantaged, we believe that productions made within the framework of international treaties should continue to enjoy access to funding programs. This access is made available to certified coproductions by the countries with which Canada has bilateral treaties. The spirit and intent of coproductions is, after all, reciprocity.

In order to maintain Canada's current status as a valued partner, it is essential that Canadian funding mechanisms continue to be open to international coproductions. The benefits of these partnerships may vary according to the production in question, but the government should not attempt to differentiate the value of such partnerships by limiting access to our funding programs to majority international coproductions, for example. This would, in our view, compromise the very foundation of international partnerships fostered via treaties.

4.2

Theatrical Distribution

The Issue

Under the current rules, for a Canadian theatrical feature film to qualify for federal production assistance, its distribution rights for the Canadian territory must be licensed to a Canadian-owned and -controlled distributor.

A few producers have expressed concern over the limited number of Canadian-owned distribution companies that have the capacity to effectively distribute a Canadian film. They maintain that these few companies have become gatekeepers, deciding which projects move forward, and without a distribution deal with a Canadian company they cannot access public production funding. They argue that if the current distribution criteria were eliminated and they were allowed to deal with foreign companies, it would effectively broaden the potential pool of companies to which they could pitch their projects. They believe that the increased competition could translate into higher minimum guarantees and, therefore, to an increase in the level of private-sector financing over time. Further, they believe more resources could be allocated to the marketing of Canadian films.

Noting the absence of regional distributors, other producers have suggested that the Canadian-owned segment of the distribution sector is too concentrated in Toronto and Montréal. This, they say, puts regional producers at a disadvantage.

Many wonder whether the efforts to market Canadian feature films and the resources available to support these efforts are sufficient to ensure such films the best possible chances of reaching the Canadian public.

These important questions deserve attention and must be analyzed in the overall perspective of implementing the new Canadian Feature Film Policy, which took effect April 1, 2001.

The issue of whether to eliminate the current distribution requirements must be carefully weighed. Similarly, the questions raised about the current status of access to distribution and marketing efforts for Canadian feature films must be assessed in light of the recent changes made to both the industry's structure and the support policies.

As a first step, we provide a brief history of distribution policies in Canada. We then measure the progress made in achieving the objectives of these policies and identify the elements of the current situation that continue to pose problems. Finally, we make recommendations that, in our view, will improve the distribution and marketing of Canadian feature films.

A Retrospective of the Canadian Distribution Policy

Since 1965, several independent reports have underlined the domination of the U.S. film industry in Canada and emphasized the importance of encouraging Canadian film activity, particularly the development of an independent Canadian film distribution industry, to provide Canadians with an alternative to omnipresent foreign films. More specifically, the 1981 Task Force Report on Distribution, Exhibition and Marketing (Cohen Report) recommended adoption of a National Cinema Act to regulate the distribution and exhibition of motion pictures in Canada.

In 1985, the Film Industry Task Force co-chaired by Marie-José Raymond and Stephen Roth made recommendations on "three major structural problems" that required solutions for a healthy, dynamic, profitable and competitive Canadian film industry to be developed. These were:

i) Foreign domination of film and video distribution in Canada;
ii) Chronic under-capitalization of production companies and the difficulty of financing feature films;
iii) Concentration of theatre ownership and the vertical integration of distribution and exhibition.

The rationale for developing policy measures in support of the Canadian-owned distribution sector traditionally has centred on the following arguments.

i) Canadian distributors play a crucial role in support of Canadian films; they help finance them via minimum guarantees and they bring them to the public by developing and implementing marketing strategies. A distribution company's capacity to effectively play this role hinges on its ability to generate sufficient revenue in the marketplace.
ii) While representing a large proportion of the total number of distributors operating in Canada, Canadian-owned companies hold a small share of the domestic theatrical distribution market. Despite their strong market position, the foreign distribution companies operating in Canada have never been interested in distributing Canadian films.
iii) A healthy indigenous film industry requires the existence of a viable Canadian-owned distribution infrastructure capable of financing and marketing Canadian films.
iv) Since the Canadian distributors are largely responsible for the linguistic and cultural diversity of the international feature films available to Canadian audiences, a stronger distribution sector would ensure that Canadians have access to an abundance of diversified film programming.

Given the low annual output and the nature of Canadian films in the mid-1980s, it was decided that the best way to help Canadian distributors improve their market share in Canada was to improve their access to foreign independent films. The underlying assumption was that they would augment their investment in Canadian films relative to the increase in the domestic market share they would achieve by distributing more foreign independent titles. Greater investment in Canadian films, in turn, would eventually improve the quantity and quality of Canadian films and, hopefully, help increase the chances of reaching larger audiences at the box office.

The challenge in securing better access to foreign independent films rested in breaking the Hollywood majors' long-standing practice of negotiating for all North American rights when acquiring independent films. Given their much smaller size, their limited market share and the fact that they operated only in Canada, Canadian distributors were effectively priced out of this market. Hence the distribution policy initially focused on attempting to separate the Canadian and U.S. territories for purposes of distributing foreign independent films in Canada.

Given their size, market share and the fact that they operated only in Canada, Canadian distributors were effectively priced out of the North American market

The first attempt in this regard was initiated in 1987 when Flora MacDonald, then Minister of Communications, announced her intention to introduce legislation to establish an import licensing system. Under this scheme, foreign distributors would have been limited to distributing in Canada only films that they made or for which they had acquired the worldwide rights. However, concerns were raised by the authorities in

other countries, who feared that the proposed Canadian legislation would result in increased acquisition of world rights by the U.S. majors, therefore potentially undermining the national distribution industries in these countries.

A revised policy approach was developed as a result, and Minister MacDonald announced the Canadian Film Distribution Policy in May 1988. The Policy contained three key initiatives that were designed to work in concert: i) the Film Products Importation Bill; ii) the Feature Film Distribution Fund (FFDF); and iii) foreign investment guidelines in the area of distribution.

Film Products Importation Bill

The objective of this substantially revised legislative proposal was to ensure that the distribution rights to foreign independent films were acquired separately, as opposed to being part of a North American rights package. The Bill, however, died on the Order Paper with the call of the federal election later in 1988 and was never reintroduced.

Feature Film Distribution Fund (FFDF)

Consistent with the overall objectives of the Distribution Policy, the FFDF provided Canadian distribution companies with financial assistance to acquire the rights to Canadian and foreign feature films. This enabled them to develop a larger catalogue of titles for distribution each year, thus bolstering the growth of their collective market share and their negotiating power with exhibitors. It also improved their capacity to offer attractive financing and marketing conditions for Canadian feature films. In 1996-97, assistance for the acquisition of rights to foreign feature films was abolished in order to concentrate the resources on Canadian features.

However, the Canadian Feature Film Policy set a new direction: financial assistance for acquisitions would be phased out and, thereafter, public assistance to distributors would be available only in support of activities related to marketing and promotion. This approach was adopted with a view to furthering the federal government's new objective to increase audiences for Canadian films in the domestic market. It was also implemented in recognition of the fact that a distributor is closest to the exhibitor in the industrial chain and is best positioned to gauge the audience potential of a Canadian film.

Foreign Investment Guidelines in the Area of Distribution

Taken into account when a foreign investment made in the Canadian film or video sector is subject to the *Investment Canada Act*, the foreign investment guidelines in film distribution state that: i) takeovers of Canadian-owned and -controlled distribution businesses will not be allowed; ii) indirect and direct takeovers of foreign businesses will be allowed only if the investor undertakes to reinvest a portion of its Canadian earnings in accordance with national and cultural policies; and iii) investments to establish new businesses will be allowed only for the importation of proprietary films.

These guidelines were designed to: i) curb the erosion of Canadian distributors' market share caused by new start-ups; ii) protect Canada's investment in Canadian productions from foreign takeovers; and iii) ensure that foreign investors make a significant contribution to Canada's film and video infrastructure.

The Current Situation

Since 1988, various policy and program initiatives have adopted criteria in support of the objectives of the Film Distribution Policy. Today, the three main production funding programs (Canadian Film or Video Production Tax Credit, Canada Feature Film Fund and Canadian Television Fund) require Canadian producers to use Canadian-owned and -controlled companies for distribution in Canada.

In assessing whether the Distribution Policy has had any success in achieving its objectives, we believe it useful to review key data on the theatrical distribution industry in Canada dating back to a couple of years before it was introduced.[24] It is also pertinent to look at how much distributors contribute to Canadian films relative to their domestic theatrical revenue.

Domestic Market Growth

The theatrical distribution sector in Canada has experienced considerable real growth over thirteen years, from 1986-87 to 1999-00, expanding by 111.4% from $170.5M to $360.5M in total revenue (Figure 4).

[24] Source: Statistics Canada. (Note: Due to a new collection methodology tested in 1996, data for that year is not fully compatible with other years.)

Figure 4 – Total Revenue from the Theatrical Market
(Constant 1999 Dollars)

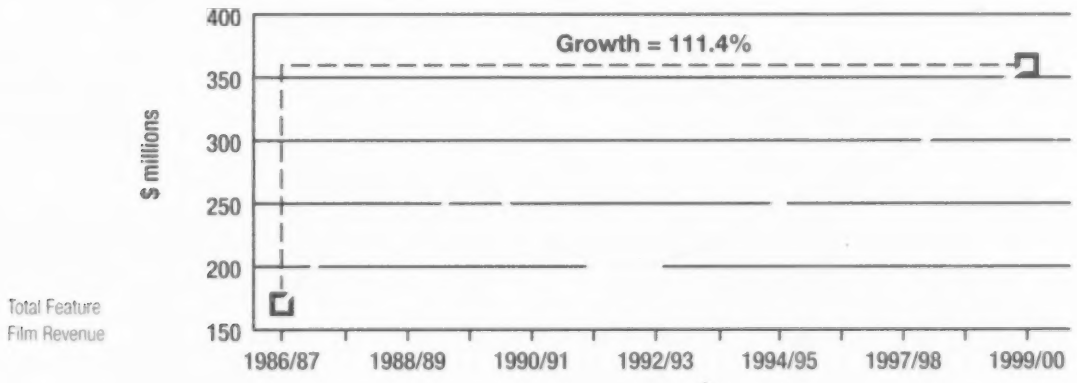
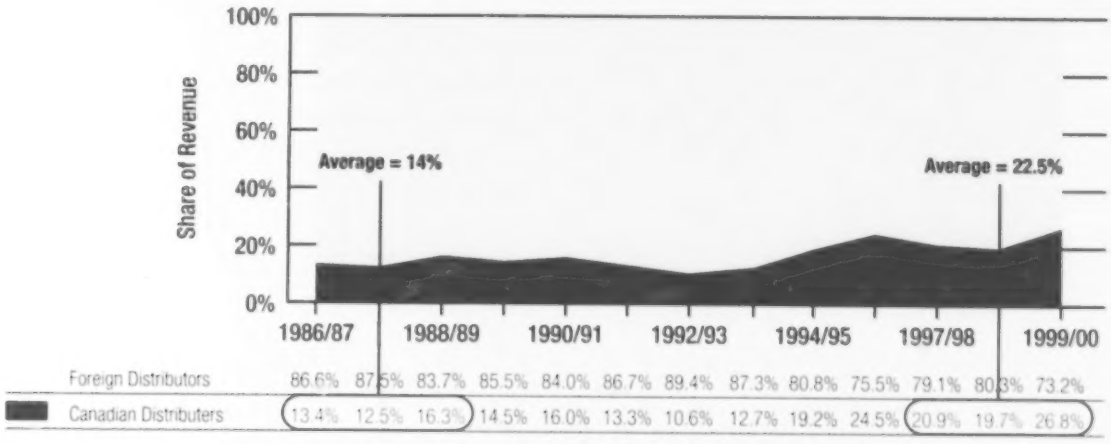


Figure 5 – Theatrical Market Share by Control of the Distributor
(Constant 1999 Dollars)



Market Share by Ownership

Foreign-owned distribution companies still largely dominate the domestic theatrical market, however. Over the 1986-87 to 1999-00 period, foreign companies earned an average of 83% of total theatrical revenues. That said, Canadian-owned companies gained some ground over this time, especially between 1997-98 and 1999-00, while foreign companies proportionally lost market share. In the three-year period before the introduction of the Distribution Policy (i.e., 1986-87 to 1988-89), Canadian-owned distributors earned an average of 14% of all theatrical revenue. Between 1997-98 and 1999-00, their share of total revenue rose to 22.5% (Figure 5). Table 1 below provides market share data over two reference periods.

Market Share of Total Distribution Revenue, by Ownership of the Distribution Company

Ownership	1987-1991	1998-2002
Foreign	86%	77%
Canadian	14%	22.5%

Source: Statistics Canada

Considerable progress has been made, with the result that the Canadian distribution sector is now in a significantly stronger position vis-à-vis the exhibitors, possesses far more market expertise, and is better able to effectively support the marketing of Canadian feature films.

Considerable progress has been made, with the result that the Canadian distribution sector is now in a much stronger position

In this regard it bears noting that, for the past two years, a partnership of two Canadian-controlled distributors, Alliance Atlantis and Odeon Films, has captured the largest box office revenue share, beating out the Hollywood majors on an individual basis, as shown in Table 2. In 2002, each of three Canadian-controlled distributors captured a box office share of 2% or more.

Contribution to the Financing and Marketing of Canadian Feature Films

This strengthened position has allowed Canadian distributors to increase their contribution to the financing of Canadian feature films in recent years.

Share of Total Canadian Box Office Revenues, by Individual Distributor

2002			2001		
Distributor	**Titles**	**$ Share**	**Distributor**	**Titles**	**$ Share**
Alliance Atlantis and Odeon	**102**	**19%**	**Alliance Atlantis and Odeon**	108	17%
Sony	29	18%	Warner Bros.	33	16%
Warner Bros.	35	12%	Fox	26	13%
Fox	31	11%	Universal	23	13%
Buena Vista	27	10%	Paramount	29	11%
Universal	21	10%	Sony	31	9%
Paramount	32	6%	Buena Vista	19	8%
Dreamworks	9	4%	MGM	10	4%
Equinox	**5**	**3%**	Dreamworks	11	4%
MGM	17	3%	**Christal Films and Lions Gate**	28	1%
Christal Films and Lions Gate	**35**	**2%**			
Other (Canadian)	**193**	**2%**	**Other (Canadian)**	**184**	**4%**
Total	536	100%	Total	502	100%
Canadian-controlled	**335**	**26%**	**Canadian-controlled**	**320**	**22%**
Foreign-controlled	201	74%	Foreign-controlled	182	78%

Source: Zoom Services.

Over the past four years, (1999-2002), Canadian distributors provided 15.18% of total production costs for Canadian feature films, compared with 11.47% during the four previous years (1994-1998). In constant dollars, their contribution nearly doubled (+88%), rising from $73 million to $137 million.

Contribution of Canadian-Controlled Distribution Companies to Canadian Theatrical Films as a Percentage of Total Budgets

	1995-1998	1999-2002
Total budgets	$636.3M	$903.0M
Canadian distributor financing	$73.0M	$137.1M
As a Percentage	11.47%	15.18%

Source: CAVCO.

The figures provided by Telefilm Canada indicate that the average budget applied by Canadian-controlled distributors to marketing Canadian feature films also saw significant growth in recent years, as shown in Table 4.

Average Marketing Budget for Canadian Feature Films

	1998-2000	2001-2003
Total marketing budgets	$22.3M	$32.5M
Number of titles	129	133
Average budget	$172,907	$244,042

Source: Telefilm Canada

This represents the average marketing budget for a wide range of films (more than 40 per year), many of which are low-budget features (less than $750,000).

However, the title-by-title data indicate that the number of Canadian feature films enjoying a marketing budget of $500,000 or more grew steadily during the period: five in 1998 and 1999, nine in 2000 and 2001 and twelve in 2002 and 2003, three of which were launched with a budget in excess of $1 million.

It should also be pointed out that quite a few Canadian-controlled distribution companies are now able to support $500,000+ launch budgets and secure an adequate number of screens for Canadian feature film releases.

In the past three years, each of 15 Canadian feature films enjoyed marketing expenditures in excess of $500,000, and they were handled by seven different distributors: Alliance Atlantis, Christal Films, TVA International, Films Séville, Remstar, Odeon Films and Mongrel.

Other Objectives

The objective of offering Canadians a wide range of international films, highly diverse as to national origin, appears to have been achieved. As shown in Table 2, Canadians had access to more than 500 different feature films in movie theatres in 2001 (502) and 2002 (536). This compares favourably with most Western countries and is no doubt encouraged by Canada's linguistic duality.

For example, in theatres south of our border, 467 feature films were released in 2002, 69 fewer than in Canada; in Australia, there were 258 releases, fewer than half as many as were made available to Canadians. In France, the European country with the widest range of titles, 506 feature films were launched in 2001, just four more than in Canada that year. (The data on the number of theatrical releases in the United States, Australia and France are from a report by Deborah Drisdell entitled *Study of the Theatrical Feature Film Distribution Sector in Selected Foreign Countries*.)

Canadian moviegoers are thus privileged in terms of access to abundant, diversified film programming, and they owe this in large part to Canadian-controlled distributors, who handled more than 60% of the titles shown in theatres in 2001 and 2002.

In conclusion, it appears that the current Canadian distribution policies, which are aimed at giving Canadian-controlled distributors the broadest possible access to international independent films and exclusive access to Canadian feature films made with Canadian government direct financial support or tax credits, have worked well. They have enabled the Canadian distribution sector to grow despite the long shadow of the American majors, which continue to dominate film distribution in Canada and the rest of the world.

Distribution Advances from Foreign Distribution Companies as a Percentage of Canadian Feature Film Budgets

	1995-1998	1999-2002
Total budgets	$636.3M	$903.0M
Foreign distributor financing:		
American	$105.2M	$133.9M
Other	$49.7M	$84.7M
Total	$154.9M	$218.6M
As a Percentage	24.3%	24.2%

Source: CAVCO.

In return, the Canadian-controlled distribution companies have effectively increased their contributions to the financing and marketing of Canadian feature films, and to the diversity of the film programming available to Canadians.

To conclude this overview of the current situation, we note that the requirement for Canadian feature films to be distributed in Canada by Canadian-controlled companies does not appear to be deterring foreign distributors from handling the international distribution of these same Canadian feature films.

In fact, the statistics on contributions to the financing of Canadian feature films from foreign distributors (American and other) in exchange for the acquisition of international rights indicate that, as a percentage of the total budgets, their contribution has held steady for the past eight years; in other words, it has grown in constant dollars at the same pace as the overall budgets of these films.

The Problems and Proposed Solutions

While considerable progress has been made in achieving the public policy objectives, this does not mean that all problems have been solved, or that the situation cannot be improved.

Distribution of Canadian Feature Films in Canada

Some have noted that the total number of Canadian-controlled distributors is insufficient and that even fewer have real market power. They propose that the requirement for Canadian ownership of the Canadian distribution rights to recognized Canadian feature films be eliminated in order to afford Canadian feature film producers more choice and the benefit of the expertise and market power of major foreign distributors.

Having analyzed the current situation of distribution in Canada, we are not convinced by the assumptions of this proposal or by the presumed benefits of its application.

A comparative analysis of the number of distributors operating in Canada and in some fifteen European countries in 1999[25] offers no clear indication that there is a lack of distribution companies in Canada.

With 23 companies... Canada matches the average of the principal European countries

With 23 companies actively in operation – eight foreign-controlled and 15 Canadian-controlled – Canada matches the average of the principal European countries. Excluding France, which has an unusually high and atypical number of distributors, the number of distributors operating in the various European countries ranges from seven to 50. Canada's number of distributors is comparable to that of the United Kingdom (20) and Italy (25).

Such comparisons must be viewed with caution, of course, since the number of distributors operating in a given country is influenced by many complex, interacting factors, such as:

- population size;
- linguistic and cultural homogeneity or diversity;
- number of feature films released annually;
- market share held by the American majors;
- presence/absence of partnership deals between national and American distributors; and
- presence/absence and, if present, the nature of distribution policies.

That being said, the situation in Canada does not appear to be unique or notably different, in one way or another, from that of countries of comparable size.

[25] Latest year for which data for such a wide range of countries is available.

Number of Companies and Levels of Concentration of Distribution Activities in Canada and Various European Countries, 1999

	No. of Active Companies	Top 3	Top 3: Titles /Total For Year	Top 3: Revenue Share	4th and 5th Place Distributors	Top 5: Revenue Share
Germany	50	UIP, Buena Vista, Fox	60 / 280	12%	Constantin, Warner	16%
Austria	20	Constantin, UIP, Buena Vista	100 / 250		Filmladen, Poly-film	
Belgium	28	UIP, Warner, Columbia	80 / 300	42%	Buena Vista, Universal	70%
Canada	23	Buena Vista, Warner, Alliance	138 / 386	44%	Fox, Universal	68%
Denmark	20	Nordisk-Fox-Columbia, Constantin, Buena Vista	110 / 180	68%	Sandrew-Metronome-Warner, UIP	90%
Spain	50	Warner, UIP, Buena Vista.	400 / .	48%	Lauren Films, Sogepaq	66%
Finland	15	UIP, Buena Vista, Metronome	100 / 160	66%	Finnkino OY, Savon kinoi Kino City	70%
France	160	Gaumont Buena Vista, Pathé, UIP	80 / 400	47%	UFD, Warner	61%
Ireland	8	UIP, Buena Vista, Fox		90%	Columbia, Warner	
Iceland	7	Samfilm, Kaskolabio, Skifan	20 / 180		Myndform, Stömubio	
Italy	25	UIP, Cecchi Gori, Warner	150 / 400	46%	Medusa, Buena Vista	
Norway	15	KF, Egmont Col., SF	110 / 200	56%	NFD, Warner	82%
Netherlands	15	UIP, Buena Vista, Warner	70 / 220	56%	Universal, Columbia	70%
Portugal	12	Lusomundo, Atlanta, Lopes	100 / 200		Columbia, Warner	
United Kingdom	20	UIP, Fox, Buena Vista	80 / 280		Warner, Columbia	
Sweden	15	Buena Vista, SF, Sandrew Film-UIP	70 / 200	44%	Warner	63%
Switzerland	30	UIP, Buena Vista, Fox	230 /	50%	Pathé, Warner	67%

Sources: For Canada: Zoom Services; for the European countries: Claude Forest, *Économies contemporaines du cinéma en Europe. L'improbable industrie* (Paris: CNRS Éditions, 2001).

The same holds true in terms of concentration. The share of box office revenues captured by the top three distribution companies in Canada in 1999 (44%) is similar to that found in France (47%), Spain (48%), Italy (46%), and Sweden (44%).

Among the Canadian-controlled distributors, the number of individual companies able to win a significant market share is clearly limited by the fact that eight Hollywood studio subsidiaries account for a very large portion of all distribution activities in Canada, a situation mirrored only in the United Kingdom. In most other European countries, American distributors hold a lesser market share, often owing to national-U.S. distributor partnerships.

But with three Canadian-controlled distributors each taking 2% or more of the box office in 2002, as seen above (Table 2), it certainly seems that the combined effects of the long-established distribution policies and the new directions of the Canadian Feature Film Policy are bearing fruit.

Some people have pointed to the considerable disparity between the first-ranking Canadian-controlled distributor, Alliance Atlantis and Odeon Films, with a 19% box office share, and Equinox, in second place with a 3% share. This is a fact.

However, on the one hand, it must be noted that this 3% individual market share is comparable to that earned by the major American distributor MGM the same year and is far from negligible. On the other, we must be pragmatic and recognize that, given the appeal of Hollywood movies among Canadians and the historically vast share of our market held by the American majors, it would be unrealistic to expect to see two or three Canadian-controlled distributors each capturing a 15% market share.

We note, though, that in recent years Canadian-controlled distributors have been forging strategic alliances: Alliance Atlantis and Odeon Films; Lions Gate and Christal Films; TVA International and Christal Films (Francophone market); TVA International and Lions Gate (Anglophone market); etc. This suggests that the Canadian distribution industry is well aware of the challenges it faces and of the need to develop partnerships that increase its collective capacity to effectively support the financing and marketing of Canadian feature films.

As to whether the foreign distributors currently operating in Canada would have the desire and the ability to distribute Canadian feature films more effectively in our domestic market, nothing could be less certain.

In this regard, it should be recalled that, prior to the mid-1980s, foreign-controlled distributors were free to acquire the Canadian distribution rights to Canadian feature films. Yet they did so only on rare occasions. No French-language Canadian feature was acquired, and English-language acquisitions were limited to a few titles with obvious international commercial potential, such as *Meatballs*, *Heavy Metal* and *The Grey Fox*.

Moreover, this was often done against the will of the Canadian producer-distributors, who would have liked to distribute their own films in Canada but were forced to sign over the Canadian rights as a condition for securing distribution in the United States.

Finally, Statistics Canada figures show that, even when foreign distributors had unrestricted, unlimited freedom to acquire and exploit the distribution rights to Canadian feature films in Canada, their contribution to Canadian feature film financing was insignificant, compared with that of Canadian-controlled distributors. For example, the distribution licences paid for Canadian productions

between 1982 and 1984 break down as follows: foreign-controlled distributors, 6%; Canadian-controlled distributors, 94%.[26]

Furthermore, in light of the growing market shares of Canadian-controlled distributors and the particular expertise they have developed, there is no hard evidence to show that the major American distributors – which specialize in the international marketing of movies with megabudgets averaging US$50M+ – can offer films like *Men With Brooms*, *Séraphin - Un homme et son péché*, *Lost and Delirious*, *Bollywood/Hollywood*, *Les Boys* or *Ararat* more effective release strategies or better marketing conditions in the Canadian market than those provided by the Canadian-controlled distributors.

Although the anticipated advantages of eliminating the requirement for Canadian-controlled distribution in Canada are far from evident, the possible disadvantages are substantial

Although the anticipated advantages of eliminating the requirement for Canadian-controlled distribution in Canada are far from evident, the possible disadvantages are substantial.

If, as they have done in the past, foreign distributors were to use their North American and international market clout to acquire and exploit the Canadian distribution rights to the two or three Canadian films with the best commercial potential each year, the result for Canadian-controlled distributors would be a substantial revenue shortfall, diminished interest and capacity to reinvest in Canadian cinema, and reduced distribution market share and leverage with exhibitors – all of which would heavily penalize Canadian film production as a whole.

Indeed, all Canadian feature films, other than the annual few selected by foreign distributors, would pay the price of taking this new direction, and their ability to secure financing and reach Canadian audiences would be diminished by the loss of the Canadian-controlled distribution industry's market power, expertise and financial resources. This in turn would compromise the achievement of the objectives set out in the new Canadian Feature Film Policy.

Consideration must also be given to how such a change in direction would affect the Canadian-controlled distributors' capacity to access international independent (non-proprietary) films and continue bringing Canadians the rich and varied abundance of films they currently enjoy and have grown to expect.

In terms of public policy coherence, it would no doubt become difficult to continue limiting new foreign distributors to distributing proprietary films while authorizing them to distribute non-proprietary Canadian films. This could create a disparity that would ultimately call into question the existing output deals for international non-proprietary films between Canadian distributors and independent American or European distributors. Not to mention the possible repercussions on other components of Canadian cultural policy (broadcasting, publishing, etc.).

For all of these reasons:

We recommend that the distribution of Canadian feature films in Canada continue to be reserved for Canadian-owned and -controlled companies.

The above being said, we want to point out that the Association of Provincial Funding Agencies as well as British Columbia government representatives have insisted on the need for the Government of Canada to undertake a more detailed study of the issues related to distribution.

[26] See *Statistical Analysis of the Relevancy of Canadian Cultural Policy Regarding Distribution*, Department of Canadian Heritage, 1996, pp. 6-13.

Support for the Marketing of Canadian Feature Films

Throughout the review, many industry representatives questioned whether the efforts to market Canadian feature films and the resources available to support these efforts are sufficient to ensure that such films have the best possible chance of reaching the Canadian public.

...sustained efforts must be maintained in order to provide Canadian feature films with optimal marketing conditions...

Over the last few years, very concrete steps have been taken to address this fundamental question. Indeed, following the launch of the new Canadian Feature Film Policy, one of the first initiatives taken in establishing the Canada Feature Film Fund was to gradually reduce the assistance available to distributors for acquiring the rights to Canadian films in order to focus the efforts and resources on marketing support for these films.

As seen above, this focus appears to be paying off in rapid order, since the average marketing budget for Canadian feature films has seen steady growth. During the fiscal year just ended (2002-03), the average marketing budget for Canadian features was $282,000 per title, compared with $200,000 in 2000-01 and $158,000 in 1998-99. And as movie coverage reveals, the number of Canadian films enjoying big-budget release campaigns is growing fast.

We are convinced that this is a step in the right direction and that sustained efforts must be maintained in order to provide Canadian feature films with optimal marketing conditions appropriate to each type of production and an increased capacity to reach and interest Canadian audiences.

However, although they have substantially increased their box office share in recent years, Canadian-controlled distribution companies have not seen a corresponding increase in their share of gross distribution revenues. This is because every year they release a growing number of titles, each of which requires the development of a tailor-made launch strategy. In addition, their costs are far higher than those of their foreign counterparts. In the case of Canadian films, for example, they have to shoulder campaign, trailer, poster and ad design costs that are not borne by the majors' Canadian subsidiaries, since everything is prepared in Los Angeles. Consequently, they employ more Canadian personnel – six times more, in fact – than the foreign distribution subsidiaries, which nevertheless take the lion's share at the box office.

We believe that more policy emphasis and financial support need to be placed on stimulating demand for Canadian content.

In another area, some distributors report that, at certain times of the year, they often have trouble securing advertising time on Canadian television stations to promote Canadian feature films. This can prevent them from fully achieving the desired impact of a Canadian film release advertising campaign. To help alleviate this problem:

We recommend that the CRTC examine the possibility of allowing Canadian broadcasters to exclude commercials promoting Canadian theatrical feature films from the 12-minute-per-hour advertising maximum.

Currently, promos for Canadian programs aired by the licence holder are not counted in the authorized 12 minutes. By expanding this provision to include promos for Canadian theatrical features, the CRTC would be supporting the efforts to market these films in Canada. Canadian distributors would have easier access to advertising time and might be able to negotiate it at lower cost since, for the broadcaster, the minutes in question would be in addition to those already authorized.

Moreover, the resulting increase in Canadian broadcaster advertising revenue would benefit the Canadian broadcasting system by augmenting, however modestly, the broadcasters' capacity to invest in the production of Canadian programs.

National Distribution/Regional Distribution

Some Canadian feature film producers operating in the regions feel disadvantaged by the fact that nearly all Canadian distributors are based in Toronto or Montréal.

While recognizing that the distribution policies have encouraged the consolidation of the Canadian distribution industry and caused the disappearance of some regional distributors, we cannot deny that, as a general rule, in order to actively contribute to the financing and support the launch and marketing of Canadian feature films, Canadian-controlled distributors require a national operating base or, at least, significant market power in one or both of Canada's two major language markets.

In today's highly competitive world, where release costs continue to mount, the very existence of effective regional distributors is increasingly problematic. To think otherwise would be unrealistic.

That said, we believe that the largest Canadian-controlled distributors could take steps to ensure that regional producers have equitable access to the Canadian distribution infrastructure. Such initiatives would be to the advantage of both parties: they would give national distributors faster access to feature film projects being developed across the country and a better understanding of regional realities while affording regional producers privileged, on-site access to distribution players and the expertise they have to offer. Consequently:

We recommend that the Department of Canadian Heritage examine the feasibility of providing financial support to help Canadian-owned and -controlled distributors establish regional services.

CHALLENGES FACED
BY ABORIGINAL AND
MINORITY COMMUNITIES

Throughout the Canadian Content Review, we specifically considered the particular challenges faced by the Aboriginal and minority communities within the Canadian film and television sectors.

Overall, representatives of these communities suggested that the Canadian content definition could be used as a mechanism to "level the playing field." Some suggested a system of bonus points applied to the producer and/or to the creative personnel, while others recommended the adoption of a separate definition for their specific communities.

We do not believe that the Canadian content definition is the appropriate policy mechanism to attempt to achieve these cultural objectives. In our view, the definition should represent a national standard that applies equally to all Canadians. We believe that the Government of Canada can take steps, however, to facilitate access to funding programs for these communities.

5.1

Aboriginal Communities

The *Broadcasting Act* reserves "a special place" for Aboriginal peoples within the Canadian broadcasting system. In the last few years, this special place has been enhanced by a number of initiatives, notably the creation of the Aboriginal Filmmaking Program at the NFB in 1996, the establishment of the Canadian Television Fund's Aboriginal Production Fund in 1997, and the licensing of the Aboriginal Peoples Television Network (APTN) in 1999. These initiatives, taken together, have resulted in what has been referred to as "a renaissance in the Aboriginal film and television community – a renaissance of storytelling … stories being told by Aboriginal peoples … in their own voices."[27]

In light of and despite this renaissance, as Aboriginal creators, producers and others told us in our consultations, the community is at a critical juncture in its development

In light of and despite this renaissance, as Aboriginal creators, producers and others told us in our consultations, the community is at a critical juncture in its development. They face challenges in producing film and television programs that are unique to their people.

One Aboriginal filmmaker noted that:

> Socio-economic realities have meant that Aboriginal producers have only been players in meaningful numbers for the past four years. Previous to that, only about two dozen active Aboriginal producers were working at all. Many of these were independents and some were attached to such organizations as Northern Native Broadcasting companies. The independents have worked mainly in documentary through the National Film Board and mainstream broadcasters. A few Canadian Aboriginals have been able to move into series television and only one into a feature film (*Atanarjuat*). One must ask the most obvious question: Why is this? Why, in 2002, is it that Aboriginals have not been able to crack the ceiling that prevents us from being the players in the broadcasting industry that we have the inherent capacity to be?[28]

While the licensing of APTN has been instrumental in providing new opportunities for Aboriginal producers and creators, the community believes that APTN is only one player among many. The community is affected by a general lack of access to both the broadcasting system and the public funding programs. In particular, the Aboriginal Working Group noted that current programs like the Canadian Television Fund's Aboriginal languages envelope does not encourage the production of Aboriginal drama. Further, it does not foster, they believe, the development of the Aboriginal production community to a level where it can more effectively compete with the mainstream segment of the industry for access to other public support programs.[29]

[27] Maria De Rosa, "Studio One: Of Storytellers and Stories," *North of Everything: English Canadian Cinema Since 1980*. University of Alberta Press, 2002, p. 329.

[28] Carol Geddes, Submission to the Canadian Content Review group.

[29] Aboriginal Working Group headed by Roman Bittman, formed to provide specific recommendations to the Canadian Content Review group.

In its submission in response to the Department of Canadian Heritage discussion paper, the APTN pointed out that "Canada urgently needs to develop the talent base to support the creation of series television drama productions that are written, produced and directed by Aboriginal people and that reflect the true Aboriginal experience. As one focus group participant stated in 1998, "*North of 60* is nothing like any reserve I have ever been on."[50]

Aboriginal producers seeking financing for English- or French-language productions must compete with large production houses. APTN, a small broadcaster, cannot afford the high cost of licence fees. Therefore, in trying to obtain financing from the Canadian Television Fund's Equity Investment Program, Aboriginal producer projects are disadvantaged, since they must compete with projects that are licensed by other, larger broadcasters.

We recommend that the Department of Canadian Heritage find ways to facilitate creative and financial partnerships between Aboriginal producers in Canada and Aboriginal producers in other countries.

Consideration should be given to the historic relationship of the Aboriginal peoples with related nations across borders. Stakeholders made specific mention of the Jay Treaty of 1794, which formed the basis for the free flow of status indigenous persons across the border dividing the United States and what was then the British colonies and became Canada. This treaty guarantees the rights of status Aboriginals to enter the other country to pursue traditional, cultural and lifestyle endeavours.

The community recommended that additional measures be considered, some of which are outside the purview of this review but raise the importance for the federal government to develop an audiovisual policy for Aboriginal-made films and television programs. In light of the special place of Aboriginal expression in Canada, we believe that a policy framework focused on capacity building, which would allow Aboriginal creative expression to flourish in the 21st century, is timely and necessary.

[50] Submission by the Aboriginal Peoples Television Network, May 30, 2002. Reference to focus groups is made in this submission in the context of consumer research conducted for the APTN application to the CRTC for a national Aboriginal television network.

5.2

Minority Communities

Often lauded by Canadians and foreigners alike as Canada's greatest strength, our linguistic, regional and cultural diversity is a powerful conveyer of what it means to be Canadian. Differences exist among individual Canadians, within communities and from region to region across the country.

Canada provides for the recognition of our linguistic and cultural differences in the *Official Languages Act* and the *Canadian Multiculturalism Act*. These differences are seen to be at the heart of Canada's collective identity.

Canada's *Broadcasting Act* Section 3.1 (d)(iii) also recognizes these differences as integral to our Canadian broadcasting system. The Act declares that the broadcasting system should, through its programming and employment opportunities, serve the needs and interests and reflect the circumstances and aspirations of linguistic duality and the multicultural and multiracial nature of Canadian society.

We believe that the most effective way to address the concerns of minority communities is to improve their access

In the context of Canada's rapidly changing demographics, a significant component of our creative capital in the future will come from minority communities. Producers, technicians and artists from minority communities should have the opportunity to create a variety of cultural products and develop their skills.

While we strongly believe that Canadian screens should reflect diversity in all its forms – linguistic, cultural and regional – we are of the view that this can be more effectively accomplished by funding agencies and broadcasters implementing special initiatives.

We heard from Canadians representing minority communities that greater effort is needed on the part of our funding agencies and regulatory bodies to ensure that cultural diversity principles permeate both programming development and business operations. Access to television and film funding programs and the broadcasting system needs to be improved.

The Filmmakers' Association of Visible and Ethnic Minorities (FAVEM), for example, noted that the "most acute areas of exclusion are in key creative and administrative positions as producers, writers and directors." From their perspective, the absence of producers is significant in that producers generate stories that are made into films. Producers are also the clients of Telefilm, the CBC and the Canadian Television Fund. From an industry standpoint, increasing the number of producers of colour across the country is the most effective way to promote racial equity in film and television and allow Canada's visible minorities to see themselves reflected on Canadian screens.[51]

French-speaking producers in outlying regions also expressed the view that more needs to be done in order for their communities to contribute to the cultural diversity of the country.

We believe that the most effective way to address the concerns of minority communities is to improve their access to funding programs and the Canadian broadcasting system. That there are perceived "barriers to access" has been documented in a study undertaken on the state of cultural diversity and race in English-Canadian television drama. The study notes that, while there have been some policy initiatives that have facilitated entry to the broadcast

[51] Report of the Filmmakers' Association of Visible and Ethnic Minorities.

sector for creators and producers, there are "still unresolved barriers."[52] The study refers, for example, to the need for broadcasters to nurture and mentor new talent from minority communities, for the Canadian broadcasting system to make more public funding available for the production of programming that reflects cultural diversity, and to increase the number of visible minority performers in principal roles on television.

Both public funding agencies and broadcasters should consider implementing enabling mechanisms such as equity targets, targeted training and professional development, and special outreach programs. There is a need to increase knowledge about the availability of cultural programs and facilitate networking among minority-community creators, producers and technicians.

Initiatives of this sort are proven to provide the most effective results, as demonstrated by the NFB, for example. The NFB has long been recognized for its track record in special equity initiatives and for effectively putting Canada's diversity on screens and behind the camera.

The CRTC, having recognized the importance of television programming in reflecting the cultural diversity of Canadians, has called upon broadcasters to design initiatives that will "contribute to a system that more accurately reflects the presence of cultural and racial minorities in the communities that they serve."[53] In this context, the Commission mandated the Canadian Association of Broadcasters to create a Task Force on Cultural Diversity.

According to an action plan filed with the Commission by the Canadian Association of Broadcasters, the Task Force, which consists of conventional, specialty and ethnic broadcasters, producers and community groups, is focusing on:

- research to provide baseline data on representation (who and what we see) on television across the country;
- identification of best practices on corporate accountability, programming and community involvement to be implemented by broadcasters;
- establishment of a governing body (including television broadcasters, producers, and interested community groups whose focus is to promote representation of Canada's multicultural makeup) to oversee adherence to best practices and monitor the industry's future progress.[54]

The Task Force is expected to report its findings in the fall of 2003 with a view to implementation by broadcasters of guiding principles for best practices and practical solutions.

From a public policy perspective, the Department of Canadian Heritage has long recognized that diversity is a strategic advantage for Canada and has undertaken initiatives aimed at greater inclusion and promotion of diversity in cultural sectors. One of the areas that has been identified by the Department as a priority for the future is the development of an action plan that can address the challenges that creators from culturally diverse communities face in accessing cultural programs:

> it is time to come up with a plan to ensure that the policies, programs and services of the Department [of Canadian Heritage] and its institutions reflect the changing face of Canada – a society with a thousand faces.[55]

We hope that the current initiatives of the CRTC and the Department of Canadian Heritage, and those to be undertaken by public funding agencies and broadcasters in future, will help to improve access to resources and training for minority communities so that their diversity can truly and fully enrich our screens.

[52] Catherine Murray, *Silent on the Set: Cultural Diversity and Race in English Canadian Television Drama*, August 2002, p. 17.

[53] Public Notice CRTC 2001-88, August 2, 2001, Representation of Cultural Diversity on Television – Creation of an Industry/Community Task Force.

[54] Canadian Association of Broadcasters, Representation of Cultural Diversity on Television – Creation of an Industry/Community Task Force, a submission to the CRTC with respect to Public Notice CRTC 2001-88, February 15, 2002.

[55] Minister's Forum on Diversity and Culture, Welcome letter by Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage, p. 2.

CONCLUSION

We wish to thank all those who took part in this study by sharing their thoughts and opinions with us.

It is our hope that the Department of Canadian Heritage will now initiate a consultation process to allow all industry stakeholders and the general public to comment on this report, and especially on the new model that we are proposing.

It goes without saying that the recommendations made in this report represent fundamental changes. As such, their implementation would require the development of a multi-year government strategy involving stakeholders.

I am grateful to Minister Copps for having entrusted me with this review, and my colleagues and I join her in hoping that Canadian content in 21st-century film and television production will continue to be a matter of cultural identity.

ANNEXES

A

Annex A — Recommendations

In conclusion to this Review of Canadian Content in the 21st Century, we respectfully submit the following:

We recommend that the current points/expenditure system be replaced by the proposed creative expenditure model.

We recommend that one arm's-length organization be responsible for the certification of Canadian content.

We recommend that the Canadian Film or Video Production Tax Credit be scaled upwards to reward the use of a greater number of Canadian creators.

We recommend that official treaty coproductions continue to be recognized as Canadian content for both funding and broadcast purposes.

We recommend that the certification of international treaty coproductions become the responsibility of the Canadian Content Commission.

We recommend that the federal government develop a policy framework setting out minimum requirements for the signing of new treaties and criteria for the renewal of existing treaties.

We recommend that Canada seek to secure preferential treatment and special association status with the most important multilateral initiatives, particularly those within the European Union.

We recommend that the distribution of Canadian feature films in Canada continue to be reserved for Canadian-owned and -controlled companies.

We recommend that the CRTC examine the possibility of allowing Canadian broadcasters to exclude commercials promoting Canadian theatrical feature films from the 12-minute-per-hour advertising maximum.

We recommend that the Department of Canadian Heritage examine the feasibility of providing financial support to help Canadian-owned and -controlled distributors establish regional services.

We recommend that the Department of Canadian Heritage find ways to facilitate creative and financial partnerships between Aboriginal producers in Canada and Aboriginal producers in other countries.

B

Annex B — Stakeholder Comments

The following attempts to summarize the content and tone of the many thoughtful written and verbal comments generously provided by stakeholders during our consultations.

The current system and the balance between cultural and industrial objectives.

One large Canadian company summarized a multitude of voices with this comment: "The current Canadian content definition strikes the appropriate balance between cultural objectives and other perspectives. CAVCO and CRTC Canadian content definitions should be viewed as setting the standard for minimum levels of Canadian content." The majority of stakeholders suggested that the status quo balance between the current minimum 6/10 point "industrial programs" and the 10/10 point "highly Canadian" television shows is an appropriate mix that allows creators the necessary flexibility to produce a high volume of Canadian programming. Canadian broadcasters, who have strict individual CRTC Canadian content quotas to meet, also want to see the current supply of programming maintained. One major player cautioned: "Any significant change to the system at this point would create unnecessary uncertainty that, instead of encouraging the creation of more quality Canadian programming, could, in fact, frustrate its development." And one broadcaster flatly warned: "The current Canadian content system has served Canada and its cultural industries very well. Any attempt to evaluate content as to its degree of cultural relevance or specificity is an exercise that is doomed to failure."

On the other hand, the general consensus was that this review is overdue. Most groups and individuals offered a variety of suggestions on how to upgrade the current requirements to ensure the protection of cultural goals while encouraging, whenever possible, commercial success. In essence, the fine line between industrial and cultural goals is the tightrope that any new definition of Canadian content should walk.

One written submission that received accolades during the cross-country consultations came from Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA). Its definition of Canadian content reads: "A Canadian program is one conceived, written, performed, directed and produced entirely by Canadians – such a program will look and feel Canadian, regardless of what the story is about, or where it is set." ACTRA proposed that this become the new definition of a Canadian program, "with relevant policies and programs amended over the next three years to conform to it." Not everyone agreed that the rules should be changed to include the "entirely" qualification, but many seemed to think the ACTRA definition was on the right track.

The exception concerning the engagement of a "foreign artist" is at the heart of a recommendation made by the Canadian Association of Film Distributors and Exporters (CAFDE), which would include changing the scale from its current ten points to 12 points to allow for two foreign performers instead of one. This proposal would give producers some leeway to add American or European star power to Canadian motion pictures.

Distributors, exhibitors, producers, directors, writers and crew all say that Canadian audiences would be more inclined towards Canadian productions in theatres and on TV if our films and programs had more recognizable stars. That equation could include Canadian stars living in Hollywood or abroad if the Canadian residency issue were settled. The vast majority of stakeholders recommend that only the Canadian citizenship requirement be applied in determining Canadian content.

Another virtually unanimous recommendation from stakeholders was to avoid anything like the former Canadian Television Fund definition of "visibly Canadian" (especially "shot" and "set" in Canada) in any future Canadian content definition.

Nonetheless, some stakeholders agreed with the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), which recommends raising the bar to have the system require more distinctly Canadian programming. The public broadcaster suggested that "the overriding objective of the system should be to enable the maximum distribution of original high-quality distinctly Canadian priority programs in prime time when most Canadians are available to watch TV)." The Independent Film and Video Alliance (IFVA), which represents more than 8,000 artists and cultural workers agreed: "The Canadian content system should be seen as a mechanism to safeguard and ensure the development of works of cultural expression by Canadians and a means to help allocate limited resources (e.g., the airwaves, government funding, tax credit) to works that truly qualify as Canadian."

Many French-Canadian stakeholders noted that cultural concerns are paramount for the protection of the language and the culture. Export and commercial issues are consequently not a top priority in Quebec, where local films and television shows often enjoy stellar box office returns and high ratings, partly due to Quebec's popular stars and the province's history of investing more in culture than any other province. As a result, most French-language players take a different position in the "culture versus commerce" issue. The Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC) best summarized the French voice on this question: "The government should stress a cultural objective rather than an industrial one. It should find ways to strengthen its cultural objectives and put artists/creators in the forefront of any Canadian content definition."

Union des artistes (UDA) and the Writers Guild of Canada (WGC) recommend that only Canadian-resident writers be recognized for certification of films and TV programs; that both a Canadian writer and director be required; and that the minimum point system be raised to 8/10. The Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ) wants to see a mandatory point for music composers added to the basic Canadian content requirements (composers do not count in the current point system).

Not surprisingly, there was no objection to the Canadian Film and Television Production Association (CFTPA) recommendation that there be "greater simplicity and clarity in the rules and criteria for all direct funds and tax incentives," and that any fine-tuning of the system should "improve application-processing time and provide a clear standard of service commitment to its clients."

The current system vs. a new approach

A vast majority of stakeholders said that the general approach of the current system should be retained with some minor adjustments. However, quite a few significant players recommended an overhaul of the system with an approach based on a "sliding scale" to financially reward more cultural projects without restricting the production of commercially viable export products.

The CFTPA summed up the status quo opinions in a nutshell: "General approach of the current system should be retained. The CAVCO/CRTC definition provides an effective minimum for defining Canadian content and provides an effective balance of cultural and commercial objectives. Administrative deficiencies and duplication are significant, however, and undermine the effectiveness of the current system." The Alberta Motion Picture Industries Association (AMPIA) added what many others said about the current system's rules on expenditures: "a 75% minimum of costs expended in Canada works quite well too."

A written submission from an individual Canadian aptly introduces the dissension on this issue: "New approaches to assessing both Canadian cultural and commercial content should be devised, with the goal of eliminating the subjective valuation of cultural content, and the encouragement of economic and commercial content." She recommends a "free market, rather than a protectionist approach." A small production company speaks for many small and medium-sized players, especially on the east coast, with this remark: "The status quo of balancing cultural goals with commercial trends should be maintained, not expanded to benefit commercial concerns."

One private broadcaster said, "a new approach is needed" and suggested that Canadian ownership of intellectual property rights and control of domestic and international distribution be rewarded with bonus points in the measurement of compliance with the 10-point system and six-point minimum eligibility for CAVCO tax credits. In other words, if a Canadian producer or distributor retains international distribution rights to a five-point production, the additional bonus point would qualify that production for certification. The CBC argues precisely the opposite: that a new system should increase the cultural requirements.

Those in favour of a new system based on a sliding scale would like something on the order of this recommendation from a production company: "A new system would include the following elements. First, varying the current federal incentive of 25% of the qualified labour expenditures, while maintaining revenue neutrality to the Treasury Board; i.e., if a project obtained six points in the current 10-point system, the incentive would be reduced to 20% and so on, as follows: seven points (22.5%), eight points (25%); nine points (27.5%); ten points (30.0%). Second, exceptions should be created to allow a non-Canadian in the writing department, perhaps solely in an editor/rewriter capacity. Third, the requirement that projects be shot and set primarily in Canada should be eliminated. Fourth, a reviewed definition of 'producer': the role of producer is likely to be filled by several individuals working in collaboration."

The Independent Production Fund (IPF) and the Cogeco Program Development Fund both support a sliding scale approach that would, for example, "allow for a project obtaining six points to be eligible for minimum public funding support or 60% of what the project might have been entitled to had it been designed as a 10-point production."

The parameters of a new model

Again, a large majority of stakeholders said that the general approach of the current system should be retained with some minor adjustments. There were some who "voted" for a completely different approach, such as the "sliding scale" model outlined above. And there were some, like the Directors Guild of Canada (DGC), that added, "Except for an increase in the number of points awarded to key creative personnel, a new Canadian content system might not work at all."

One recommendation reiterated from coast to coast in both written submissions and during the consultations was that any new system or criteria must be simpler, more transparent and highly predictable. A production company added: "A revised system should take into account the point of view of producers who are currently required to provide an excessive amount of paperwork." A private broadcasting entity summarized the voice of many with this comment: "The CRTC and CAVCO certification systems work well. Subjective analysis should be minimized." That stakeholder also added this observation, echoing what quite a few broadcasters noted in one way or another: "Telefilm Canada should stop favouring the so-called independent production sector over others. Quality nine and ten point culturally relevant storytelling should be encouraged from all sectors. Continuing to exclusively favour one 'sector' over another in this age of vertical integration is patently untenable and inequitable.". In other words, the broadcasters would like to see the Canadian content system changed so that they would have direct access to federal funds (such as the Canadian Television Fund) to create Canadian content programming and not have to rely on the "independent production sector."

Again, a Quebec-based production company cautioned that any new or revised system "should develop a cultural policy addressing the fact that the French and English markets are very different. Canadian content requirements should not impede creativity, and should encourage an industry that is strong and competitive on the domestic and international fronts."

The SPACQ again emphasized that music composers must also be counted in any new system. "All individuals responsible for the creation of content should be included in the Canadian content calculation. How can we continue to justify the exclusion of music composers from the mandatory point system? Why have they been ostracized for so long?"

A vast majority of stakeholders reiterated that a balance between cultural and industrial concerns be maintained. The CMPDA noted: "Cultural objectives are not served without commercial success." And the WGC concluded: "Any initial resistance to changes in the Canadian content standard will be mitigated by the practical reality that there will continue to be powerful economic incentives for industrial production to remain in Canada."

Intellectual property

This question received the closest thing to unanimity. Again, the CFTPA provided the best summary: "Retention of intellectual property rights by Canadians is a fundamental feature of the CAVCO definition system and central to Canadian industry development. Ownership and control of Canadian copyright for 25 years is helpful for corporate development, and the commercial exploitation requirements of the regulations encourage Canadian producers to control the exploitation of their projects in Canada and abroad. There needs to be greater attention to the value foreign-based distributors may bring to the Canadian market: important to encourage greater competition and investment in this area." Some stakeholders voiced no opinion and the only "no" came, not surprisingly, from the Canadian branch of the U.S. trade association, the Canadian Motion Picture Distributors Association (CMPDA), whose members are major international distributors such as Disney/Buena Vista, Columbia Pictures, MGM, Paramount, Twentieth Century Fox, Universal and Warner Bros.

Citizenship and residence

Responses to this query approached unanimity nationwide, with variations ranging from "do not favour residency requirement" to "strongly oppose residency requirement." Not a single private broadcaster or production or distribution company spoke in favour of a residency requirement, and the CBC said "perhaps." Some individuals agreed, however, with the strong opinions from two professional writers' associations that residency should be required. The WGC and SARTEC strongly believe that Canadian-resident writers should be the only writers that count in the Canadian content equation, partly, they say, because Canadian writers living in the U.S. are often "controlled" by American interests. The Canadian Independent Film Caucus (CIFC) – whose members are concerned especially with documentary filmmaking – would like to see a residency requirement particularly for documentary projects. Both the French-speaking directors' organization – Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ) – and writers' association – Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ) – would like to see residency required for tax reasons. The SPACQ notes: "Canadian content policies are currently being discussed for the benefit of tax-paying residents."

Most voices from the Aboriginal filmmaking community agreed on a unique definition of Canadian citizenship dating back to the Jay Treaty of 1794, which formed the basis for the free flow of status indigenous persons across the border dividing the United States and what was then the British colonies. All but one Canadian Aboriginal producer recommended that "all programs and films produced by American (U.S.) Indian producers and Canadian Aboriginal producers qualify for Canadian content."

Production and Post-Production Expenditures

Again, a majority consensus emerged nationwide, although there were quite a few stakeholders who noted "no comment" on the subject of expenditure requirements. Most said "yes." A few provided a battery of corollaries and a host of explanations as to why the requirement should be raised or lowered from its current 75% level, such as one prominent player who said, "It may be appropriate to consider reducing these levels or establishing different levels depending upon the overall budget of the production." The Canadian Media Guild (CMG) suggested that 75% is the correct number but conditions should be altered to "raise the bar so that 75% of the total spent on production services should also be spent in Canada, not just paid to Canadians," and that some exceptions should be made.

The majority of stakeholders agreed with the producers' associations (CFTPA and its French-language counterpart APFTQ). The CFTPA recommended what many wrote in their submissions or voiced during the cross-country consultations, that there be a "dual calculation" including both production and post-production expenditures. The association also got a lot of support for its recommendation that the government establish "a technical task force of industry experts to consider ways of simplifying and streamlining the calculation."

The APFTQ suggested that "legal and auditing fees should be included in the 75% costs calculation. A new definition of production costs should be developed to include general expenses (legal fees, audit fees, insurance) and indirect costs (corporate overhead, interim financing). The 75% expenditure rules should be based on all production costs, rather than on each production and post-production expenditure, excluding costs related to key creative positions filled by non-Canadians."

Coproduction

A resounding "yes" was heard nationwide on this issue, with a fascinating variety of reasons why coproductions are an essential part of the system. The APFTQ, for instance, explained that for French-language producers, coproductions are a common and vital part of their financing structures. "It is difficult to find foreign financing for French-language production. Coproductions are the sole alternative to substantial foreign financing and the expansion of the Canadian market abroad." One private fund noted: "For French-language market producers and animation projects, international coproduction is often the only way to obtain significant foreign financing and secure a competitive budget." The English-language producers' association (CFTPA) also supported the continued acceptance of coproductions as 100% Canadian content because "loss of their status as domestic content would undermine the value of our agreements and jeopardize our international agreements."

AMPIA again raised the issue of the current tax and broadcasting systems, saying that coproductions "must continue to be treated as domestic for purposes of broadcasting and for the tax system government support in order for our industry to attract coproduction partners to help finance production." AMPIA suggested adjustments to make the CAVCO and funding body criteria consistent. "There must be a consistency of the rules across the system. Under CAVCO rules, non-Canadian personnel in a treaty coproduction are treated as Canadian in order to enable the project to qualify as Canadian content. Currently the Canadian Television Fund allows treaty coproductions to apply, yet doesn't treat non-Canadian personnel, such as writers, as Canadian, which disadvantages these projects."

APTN would also like to see a new treaty devised that "would allow Canadian and U.S. Aboriginal producers to develop co-ventures that would qualify both for Canadian content recognition and CTF and Telefilm Canada funding." It maintains that Canada is lagging behind the U.S. in developing native writers, producers and directors.

The CBC also supports international treaty coproductions because "they form part of an industrial strategy, not a cultural strategy. Coproductions have a role to play in the financing and marketing abroad of productions that deploy a minimum number of Canadian production elements."

One French-speaking producer who supports the current co-production status adds: "Canada should allow foreign investment in a treaty coproduction as long as the Canadian producer controls the Canadian portion of the budget."

One private fund concludes that a film coproduction "has more commercial appeal because it has had to generate interest and support in more than one country."

ACTRA agreed but added the qualification that a program produced under an official coproduction treaty "that utilizes third party country participants should not qualify as Canadian."

SARTEC was the lone professional association of either language to say "no," but added that it "doesn't see how the integrity of treaties can be preserved if they are not recognized as 100% Canadian content. International treaty coproductions should not be eligible to qualify for CTF, Canada Feature Film Fund and tax credit funding if they do not meet all Canadian content requirements." (SPACQ also said "no," but only because there are currently no incentives in place to employ Canadian composers.)

Distribution

The stakeholders that commented on distribution fall for the most part into two groups: those that favour allowing foreign distributors to handle Canadian films in Canada and those that oppose it.

Some noted an excessive concentration of distributors in Montréal and Toronto, and others question the distributors' will to make the necessary effort to market their films.

Many noted that, given the importance of marketing, additional funds should be made available to distributors for this purpose.

Administration of the system

"Greater harmonization" was the buzzword in the vast majority of stakeholders' responses to the question of how any new or revised Canadian content system should work. The CFTPA voiced the opinion of many with this comment: "There is a need for greater harmonization among agencies and a simplification of the administration process generally. We recognize the different mandates of funding agencies and regulatory bodies but something needs to be done to expedite the system." It recommends a review of procedures in conjunction with the tax credit simplification agenda. CAFDE said one national standard for determining Canadian content should be developed.

Many do not want to see a centralization of the system. Many others do. And many have reserved comment until they can assess what new system will be proposed. The NFB spoke for quite a few organizations and professional associations when it said that a new model is needed, "but not if such an organization creates but another bureaucracy in the system, does not account for differences in genres, and further frustrates and slows down the industry. Such a model should be rejected." The NFB suggested that "a private-public partnership in the form of a supervisory-advisory body be mandated to evaluate changes brought to the system and monitor the results."

One private company suggested that: "A central body with a fully conformed set of rules could simplify the process and make life easier for all concerned."

The CBC added: "The designated administrative body should have no more discretion than it does now and should operate at arm's length from the Government of Canada." A private broadcaster explained objections from those who dislike subjective rulings: "Bureaucratic discretion is to be avoided whenever possible. Businesses cannot grow or plan without some measure of certainty as to outcome. It is the current drift towards subjective discretion that is seriously undermining the effectiveness of the Licence Fee Program (LFP) of the CTF."

In the middle zone, one independent producer said such flexibility must be approached cautiously. "Only if this is conducted in a totally fair manner" should it be instituted. She made it clear that she has "lost faith in

the fairness factor," particularly with regard to the Canadian Television Fund process, and added that change should be avoided "until the serious problems that presently exist have been fixed."

UDA summed up the "yes" camp, which had similar conditions: "The administrative body [must] limit the number of exceptions it makes and its decision making process must be transparent. [Further], criteria surrounding which exceptions can be made [must] be established at the outset."

Finally, the vast majority said that there should be a mechanism to appeal Canadian content decisions, but with the caveat spelled out by one producer/broadcaster: "the system should be improved so there are fewer but clearer requirements making an appeal process a theoretical one, and one rarely needed or used." That company said an appeal process is needed now only because of the complexity of the current rules.

Speaking for French-language producers, the APFTQ also said there is a need for a mechanism to appeal decisions but that the need would diminish if Canadian content requirements become objective. It added what many French- and English-speaking players said: "The administrative appeal body should be independent from the certification body." UDA said there should be an appeal mechanism but that there should be no "underground decisions." Any decisions from such a committee should be "transparent and public."

An independent producer added that an appeal system should be "user friendly and expedient." And a broadcaster concluded that: "Even the most objective of decision-making may occasionally result in borderline calls that could merit a revisit. A system of higher appeal ensures that fair and equitable decision-making is available to all."

List of stakeholders that submitted written briefs

Submissions were received from the following:

1. Aboriginal Peoples Television Network (APTN)
2. Alberta Motion Picture Industries Association (AMPIA)
3. Alliance Atlantis Entertainment Group
4. Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA)
5. Allison Outhit
6. Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)
7. Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)
8. Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)
9. Association of Provincial Funding Agencies (APFA)
10. Astral Media Inc.
11. B. M. Adanak
12. Bell Broadcast and New Media Fund
13. Bell Globemedia Inc.
14. Canadian Association of Film Distributors and Exporters (CAFDE)
15. Canadian Broadcasting Corporation (CBC)
16. Canadian Conference of the Arts (CCA)
17. Canadian Film and Television Production Association (CFTPA)
18. Canadian Independent Film and Video Fund (CIFVF)
19. Canadian Independent Film Caucus (CIFC)
20. Canadian Media Guild (CMG)
21. Canadian Motion Picture Distributors Association (CMPDA)
22. Canadian Television Fund (CTF)
23. CanWest Global Communications Corp.
24. Catherine Mullins
25. CFMT
26. Christopher Maule
27. CHUM Television
28. COGECO Program Development Fund

29. Conseil québécois des arts médiatiques (CQAM)
30. Corus Entertainment Inc.
31. Crescent Entertainment Ltd.
32. Directors Guild of Canada (DGC)
33. Distraction Formats
34. Équipe Spectra
35. Gary Ogden
36. Geoff Le Boutillier
37. Giant Screen Consortium Format Géant
38. Gretha Rose, Cellar Door Productions
39. Groupe TVA Inc.
40. Harold Greenberg Fund
41. Independent Film and Video Alliance (IFVA)
42. Independent Production Fund (IPF)
43. James O'Regan
44. Jeff Bear
45. Mallory Clyne
46. Marie-Odile Thibault
47. Mike M.
48. Norflicks Productions Ltd.
49. National Film Board of Canada (NFBC)
50. Shaw Television Broadcast Fund
51. Société de développent des entreprises culturelles (SODEC)
52. Société des auteurs de radio, télévision et cinema (SARTEC)
53. Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ)
54. Télé-Québec
55. Union des artistes (UDA)
56. W. Paterson Ferns
57. Writers Guild of Canada (WGC)

Comments on submissions were received from the following:

1. Alliance Atlantis Communications Inc.
2. Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA)
3. Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)
4. Astral Media Inc.
5. Canadian Association of Broadcasters Specialty and Pay Sector
6. Canadian Association of Broadcasters (CAB) – Television Board
7. Canadian Association of Film Distributors and Exporters (CAFDE)
8. Canadian Broadcasting Corporation (CBC)
9. Canadian Conference of the Arts (CCA)
10. Canadian Film and Television Production Association (CFTPA)
11. Canadian Media Research Inc.
12. CanWest Global Communications Corp.
13. Catherine Mullins
14. Craig Broadcast Systems Inc.
15. CTV
16. Directors Guild of Canada (DGC)
17. Independent Film and Video Alliance (IFVA)
18. Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)
19. Synergy Canada
20. Union des artistes (UDA)
21. Writers Guild of Canada (WGC)

Fiction Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$14,605,590	67.3%	$10,189,268	97.9%	$24,177,134	72.7%	$5,970,502	98.9%	$54,942,494	77.0%	
Foreign	$7,089,566	32.7%	$218,759	2.1%	$9,079,710	27.3%	$67,601	1.1%	$16,455,636	23.0%	
Total	$21,695,156	30.4%	$10,408,027	14.6%	$33,256,844	46.6%	$6,038,103	8.5%	$71,398,130		
% of Budget		**9.6%**		**4.6%**		**14.7%**		**2.7%**		**31.6%**	**$226,108,188**

Children's Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$840,560	85.2%	$580,558	100.0%	$1,008,898	99.9%	$184,071	100.0%	$2,614,087	94.7%	
Foreign	$145,443	14.8%	$0	0.0%	$869	0.1%	$0	0.0%	$146,312	5.3%	
Total	$986,003	35.7%	$580,558	21.0%	$1,009,767	36.6%	$184,071	6.7%	$2,760,399		
% of Budget		**9.8%**		**5.7%**		**10.0%**		**1.8%**		**27.3%**	**$10,105,112**

Documentary Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$4,058,871	95.1%	$4,140,433	97.4%	$1,270,422	97.6%	$145,627	99.7%	$9,615,353	96.5%	
Foreign	$210,823	4.9%	$108,817	2.6%	$30,771	2.4%	$450	0.3%	$350,861	3.5%	
Total	$4,269,694	42.8%	$4,249,250	42.6%	$1,301,193	13.1%	$146,077	1.5%	$9,966,214		
% of Budget		**11.6%**		**11.5%**		**3.5%**		**0.4%**		**27.0%**	**$36,937,085**

Educational/Instructional Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$616,877	99.4%	$542,427	100.0%	$527,850	100.0%	$90,819	100.0%	$1,777,973	99.8%	
Foreign	$3,635	0.6%	$0	0.0%	$0	0.0%	$0	0.0%	$3,635	0.2%	
Total	$620,512	34.8%	$542,427	30.4%	$527,850	29.6%	$90,819	5.1%	$1,781,608		
% of Budget		**11.7%**		**10.2%**		**9.9%**		**1.7%**		**33.5%**	**$5,321,057**

Magazine Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$2,861,257	75.0%	$2,493,139	97.3%	$1,996,733	99.9%	$351,654	100.0%	$7,702,783	88.3%	
Foreign	$951,957	25.0%	$68,937	2.7%	$1,156	0.1%	$0	0.0%	$1,022,050	11.7%	
Total	$3,813,214	43.7%	$2,562,076	29.4%	$1,997,889	22.9%	$351,654	4.0%	$8,724,833		
% of Budget		**14.5%**		**9.7%**		**7.6%**		**1.3%**		**33.1%**	**$26,336,195**

Performing Arts Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$616,750	87.7%	$478,329	100.0%	$840,903	95.6%	$110,974	100.0%	$2,046,956	94.2%	
Foreign	$86,734	12.3%	$0	0.0%	$38,746	4.4%	$0	0.0%	$125,480	5.8%	
Total	$703,484	32.4%	$478,329	22.0%	$879,649	40.5%	$110,974	5.1%	$2,172,436		
% of Budget		**10.6%**		**7.2%**		**13.3%**		**1.7%**		**32.8%**	**$6,620,676**

Variety Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$1,258,804	92.2%	$927,507	100.0%	$2,098,455	96.2%	$341,824	100.0%	$4,626,590	96.0%	
Foreign	$107,135	7.8%	$0	0.0%	$83,838	3.8%	$0	0.0%	$190,973	4.0%	
Total	$1,365,939	28.4%	$927,507	19.3%	$2,182,293	45.3%	$341,824	7.1%	$4,817,563		
% of Budget		**9.9%**		**6.8%**		**15.9%**		**2.5%**		**35.1%**	**$13,736,395**

Music Non-Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$140,393	96.6%	$235,270	98.6%	$425,070	95.5%	$31,339	100.0%	$832,072	96.7%	
Foreign	$5,000	3.4%	$3,290	1.4%	$20,180	4.5%	$0	0.0%	$28,470	3.3%	
Total	$145,393	16.9%	$238,560	27.7%	$445,250	51.7%	$31,339	3.6%	$860,542		
% of Budget		**6.9%**		**11.3%**		**21.1%**		**1.5%**		**40.7%**	**$2,112,674**

Non-Animation Combined

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$24,999,102	74.4%	$19,586,931	98.0%	$32,345,465	77.8%	$7,226,810	99.1%	$84,158,308	82.1%	
Foreign	$8,600,293	25.6%	$399,803	2.0%	$9,255,270	22.2%	$68,051	0.9%	$18,323,417	17.9%	
Total	$33,599,395	32.8%	$19,986,734	19.5%	$41,600,735	40.6%	$7,294,861	7.1%	$102,481,725		
% of Budget		**10.3%**		**6.1%**		**12.7%**		**2.2%**		**31.3%**	**$327,277,382**

Fiction Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$464,614	40.0%	$2,672,811	97.6%	$308,642	92.0%	$75,306	100.0%	$3,521,373	81.7%	
Foreign	$696,960	60.0%	$67,000	2.4%	$26,819	8.0%	$0	0.0%	$790,779	18.3%	
Total	$1,161,574	26.9%	$2,739,811	63.5%	$335,461	7.8%	$75,306	1.7%	$4,312,152		
% of Budget		**14.1%**		**33.3%**		**4.1%**		**0.9%**		**52.4%**	**$8,222,374**

Children's Animation

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$4,024,377	60.0%	$14,708,346	73.4%	$811,630	78.9%	$223,139	52.8%	$19,767,492	70.1%	
Foreign	$2,686,873	40.0%	$5,343,881	26.6%	$217,687	21.1%	$199,463	47.2%	$8,447,904	29.9%	
Total	$6,711,250	23.8%	$20,052,227	71.1%	$1,029,317	3.6%	$422,602	1.5%	$28,215,396		
% of Budget		**9.9%**		**29.4%**		**1.5%**		**0.6%**		**41.4%**	**$68,115,847**

Animation Combined

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$4,488,991	57.0%	$17,381,157	76.3%	$1,120,272	82.1%	$298,445	59.9%	$23,288,865	71.6%	
Foreign	$3,383,833	43.0%	$5,410,881	23.7%	$244,506	17.9%	$199,463	40.1%	$9,238,683	28.4%	
Total	$7,872,824	24.2%	$22,792,038	70.1%	$1,364,778	4.2%	$497,908	1.5%	$32,527,548		
% of Budget		**10.3%**		**29.9%**		**1.8%**		**0.7%**		**42.6%**	**$76,338,221**

All Genres Combined

	Authors		Creative Collaborators		Performers		Technicians		Total		Total Budget
	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	Costs	%	
Canadian	$29,488,093	71.1%	$36,968,088	86.4%	$33 465,737	77.9%	$7,525,255	96.6%	$107,447,173	79.6%	
Foreign	$11,984,126	28.9%	$5,810,684	13.6%	$9,499,776	22.1%	$267,514	3.4%	$27,562,100	20.4%	
Total	$41,472,219	30.7%	$42,778,772	31.7%	$42,965,513	31.8%	$7,792,769	5.8%	$135,009,273		
% of Budget		**10.3%**		**10.6%**		**10.6%**		**1.9%**		**33.4%**	**$403,615,603**

LE CONTENU CANADIEN DE LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET TÉLÉVISUELLE AU 21e SIÈCLE

UNE QUESTION D'IDENTITÉ CULTURELLE

Le contenu de ce rapport représente l'opinion de l'auteur et ne traduit pas nécessairement la politique ou le point de vue du ministère du Patrimoine canadien ou du gouvernement du Canada.

N° de catalogue : CH44-29/2003

ISBN 0-662-67364-6

LE CONTENU CANADIEN DE LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET TÉLÉVISUELLE AU 21e SIÈCLE

UNE QUESTION D'IDENTITÉ CULTURELLE

FRANÇOIS MACEROLA

L'Honorable Sheila Copps
Ministre du Patrimoine canadien

Madame la Ministre,

À cette même époque, l'année dernière, le ministère du Patrimoine canadien me confiait un vaste mandat, essentiellement lié au tissu culturel canadien : examiner la définition de contenu canadien de la production cinématographique et télévisuelle et son rapport au financement public. Le mandat comprenait les accords de coproduction et la distribution en salle.

Mes collègues et moi-même avons étudié et évalué le système actuel et en avons relevé les forces et les faiblesses. Nous avons comparé la situation au Canada avec celle d'autres pays. Nous avons aussi consulté les intervenants de l'industrie, ses acteurs et associations les plus importants, le public canadien ainsi que les représentants des organismes culturels fédéraux et provinciaux.

Un fait saute immédiatement aux yeux : le système actuel est fondé sur des critères à la fois culturels et industriels sans que rien n'indique lesquels ont préséance. Un choix s'imposait donc, car notre position de départ aurait une influence directe sur l'orientation de notre examen. Comme je suis profondément convaincu que le contenu appartient aux créateurs, priorité a été donnée à l'aspect culturel.

Le système de contenu canadien au 21e siècle doit permettre aux créateurs d'enrichir notre imaginaire collectif pour qu'il fasse partie de la vie culturelle canadienne. Cet objectif ne peut être atteint qu'avec le concours dynamique des secteurs public et privé et le soutien financier du gouvernement canadien.

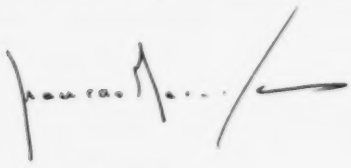
Nous avons trouvé le système actuel inadéquat. Nous proposons donc une nouvelle approche, une approche fondée à la fois sur une nouvelle définition et sur une nouvelle forme d'administration. Cette approche, naturellement, tient compte de l'infrastructure industrielle de la production cinématographique et télévisuelle canadienne, mais son fondement et son objet sont essentiellement culturels.

Nous espérons que notre rapport servira de point de départ à une discussion englobant tous les intervenants et que tous trouveront le nouveau modèle plus efficace, plus facile à administrer et mieux à même de répondre aux besoins des créateurs, de l'industrie et du public canadiens.

Je voudrais adresser, en terminant, mes sincères remerciements à Marc Séguin et Carole Desjardins. Sans leur participation, leur enthousiasme, leur savoir et leur énergie, ce rapport n'aurait pas été possible.

Je remercie également Natalija Marjanovic, Maria De Rosa, Deborah Drisdell, Michel Houle, Suzan Ayscough et Peter Katadotis de leur précieuse collaboration.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.



François Macerola

Table des matières

PROCESSUS D'EXAMEN ET OBSERVATIONS DES INTERVENANTS 1

1.1 Méthodologie 2

1.2 Observations des intervenants 4

LE CONTENU CANADIEN EN PERSPECTIVE 5

2.1 Définition et administration du contenu canadien 7

2.2 Analyse de la production à contenu canadien 15

2.3 Comment les autres pays définissent leur contenu national 38

2.4 Évaluation du système de contenu canadien 52

UNE NOUVELLE APPROCHE DU CONTENU CANADIEN 57

3.1 Principes fondamentaux 59

3.2 Un nouveau modèle pour définir le contenu canadien 61

3.3 Une nouvelle approche de l'administration du contenu canadien 69

3.4 Encourager un plus grand recours aux créateurs canadiens 72

ACCORDS OFFICIELS DE COPRODUCTION ET EXPLOITATION EN SALLE 73

4.1 Accords officiels de coproduction 75

4.2 Exploitation en salle 82

LES DÉFIS DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES ET MINORITAIRES 95

5.1 Les communautés autochtones 97

5.2 Les communautés minoritaires 99

CONCLUSION 101

Recommandations 104

Observations des intervenants 105

Résultats de l'analyse des coûts de création et des coûts techniques 113

PROCESSUS D'EXAMEN ET OBSERVATIONS DES INTERVENANTS

1.1

Méthodologie

Le 2 avril 2002, la ministre du Patrimoine canadien, l'Honorable Sheila Copps, annonçait le lancement d'un examen de la définition de contenu canadien en matière de production cinématographique et télévisuelle. Cet examen s'étendait également à la coproduction et à l'exploitation en salle. La Ministre a confié à M. François Macerola le mandat de mener des consultations auprès de tous les intervenants, d'évaluer l'actualité du système et son adéquation aux défis futurs, de formuler des recommandations et de lui soumettre un rapport complet au plus tard au printemps 2003.

Simultanément, le Comité permanent de la Chambre des Communes du Patrimoine canadien évaluait la situation actuelle du système canadien de radiodiffusion et préparait des recommandations qui devront sans aucun doute avoir un impact sur le contenu canadien. Parallèlement, le CRTC demandait à Trina McQueen d'examiner la situation de la production des dramatiques télévisuelles au Canada, domaine où le contenu canadien demeure le plus préoccupant.

La méthodologie que nous avons suivie comprend trois phases distinctes. La Phase 1, qui a consisté en un processus de consultation à multiples facettes avec tous les intervenants, y compris le public, s'est déroulée du mois de mai au mois de novembre 2002. La Phase 2, commencée au mois de novembre 2002 et terminée au mois de février 2003, a été consacrée à la recherche et à l'évaluation des divers aspects du système qui régit le contenu canadien. La Phase 3, du mois de février au mois d'avril 2003, a consisté à mettre au point et à tester de nouvelles propositions, à informer les intervenants et à rédiger le présent rapport.

Pleins feux sur le contenu canadien

Le processus de consultation nationale a donné lieu à plusieurs initiatives précises. La première fut la publication d'un document de discussion intitulé ***Le Contenu canadien au 21e siècle***, dont la recherche et la rédaction ont été assurées par le ministère du Patrimoine canadien. Ce document, dont l'objet était de susciter un dialogue public sur le contenu canadien, définissait le champ de l'examen et le contexte dans lequel devait se dérouler la discussion, récapitulait l'évolution des politiques et des programmes, mettait en lumière certaines considérations de politique et posait un certain nombre de questions.

Les Canadiens ont été invités à présenter leurs propositions selon un processus de soumission en deux étapes. La première étape, destinée à traiter les questions soulevées dans le document de discussion, a suscité 57 propositions de la part d'un large éventail d'intervenants à l'échelle du Canada. À moins d'opposition de l'intéressé, chaque mémoire était publié sur le site Web du ministère du Patrimoine canadien dans sa langue originale. La seconde étape était destinée à recevoir les observations sur les mémoires soumis. Cette étape a suscité 22 soumissions qui ont aussi été affichées sur le site Web du Patrimoine canadien.

Toutes les soumissions ont été soigneusement étudiées, analysées et évaluées.

La deuxième initiative a pris la forme de rencontres personnelles et de tables rondes avec un large éventail d'intervenants, depuis les représentants des milieux de création, de production, de distribution et de radiodiffusion jusqu'aux particuliers s'intéressant au contenu canadien. Ces rencontres ont eu lieu dans 15 villes canadiennes (Vancouver, Edmonton, Régina, Winnipeg, Toronto, Windsor, Sudbury, Hamilton, Ottawa, Montréal, Québec, Rimouski, Moncton, Halifax

et St. John's); elles ont permis aux participants d'exprimer ouvertement leurs opinions et de discuter des problématiques.

La troisième initiative du processus de consultation était destinée à approfondir certains sujets. Elle comprenait des rencontres avec des cinéastes d'animation et de documentaires, des producteurs autochtones et des membres des communautés minoritaires. Dans chaque cas, il a été demandé aux représentants des groupes respectifs de présenter un mémoire écrit regroupant les points de vue des participants et formulant des recommandations spécifiques.

Tout au long du processus de consultation, nous avons tenu des réunions à la demande des intervenants et en avons suggéré d'autres afin d'explorer les divers sujets de façon plus approfondie.

La Phase 2 de l'examen a été consacrée à l'analyse du système de contenu canadien et des domaines connexes. Plus particulièrement, nous avons examiné étroitement les données, concernant la certification de contenu canadien, fournies par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) et par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Nous avons, de plus, demandé au ministère du Patrimoine canadien de commander deux études : la première, pour évaluer le degré de participation des artistes canadiens aux coproductions internationales. La seconde, pour examiner les politiques d'un certain nombre de pays étrangers, de manière à voir si leurs démarches en matière de contenu national pouvaient être de quelque enseignement.

La Phase 3 a consisté à développer de nouvelles propositions et à les tester. Une fois les propositions mises au point, nous avons organisé des séances d'information à l'intention des intervenants à Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver.

Le présent rapport est le résultat des travaux entrepris au cours de ces trois phases.

1.2

Observations des intervenants

Les observations formulées par les intervenants par écrit ou au cours de nos rencontres sont résumées à l'annexe B et regroupées sous les rubriques suivantes qui reprennent les principales préoccupations et les domaines d'intérêt examinés :

i) système actuel et équilibre entre objectifs culturels et objectifs industriels;
ii) système actuel et nouvelle approche;
iii) paramètres d'un nouveau modèle;
iv) propriété intellectuelle;
v) citoyenneté et résidence;
vi) dépenses de production et de postproduction;
vii) coproduction;
viii) distribution;
ix) administration du système.

Les observations des intervenants sur le contenu canadien, question par question, réponse par réponse

L'analyse de ces données inestimables recueillies auprès de ce vaste éventail d'intervenants peut se résumer de la façon suivante :

Presque tout le monde s'entend pour dire que :

- le gouvernement devrait continuer de soutenir activement une grande diversité de contenu canadien;
- les domaines de la production et de la distribution nécessitent des ressources publiques accrues;
- le contenu canadien devrait rejoindre des auditoires canadiens plus nombreux;
- la définition de contenu canadien devrait être objective, prévisible, souple et administrée de façon efficiente;
- les coproductions faisant l'objet d'un accord sont importantes et devraient continuer d'être assimilées au contenu canadien;
- les exigences relatives à la propriété, au contrôle et à la citoyenneté devraient être maintenues;
- la certification de contenu canadien devrait être confiée à un organisme national unique et indépendant, de manière à assurer la cohérence à l'échelle des instances gouvernementales, à servir de système d'information sur l'industrie et à coordonner la promotion du contenu canadien.

Les vues divergent sur les point suivants :

- le nombre minimum des fonctions de création clefs occupées par des Canadiens (système de points);
- le montant minimum des dépenses de production et de postproduction;
- les exigences relatives à la distribution;
- les moyens les plus adéquats pour administrer, surveiller et évaluer le contenu canadien.

Les producteurs autochtones se sentent particulièrement désavantagés par le système actuel.

Les communautés minoritaires (visibles, linguistiques et régionales) pensent que la notion de prime devrait être intégrée à la définition du contenu canadien de manière à « niveler le terrain de jeu ».

LE CONTENU CANADIEN EN PERSPECTIVE

Le présent chapitre met en perspective le système de contenu canadien au regard de la manière dont il est actuellement défini et administré et de ce qu'il représente en termes d'activité de production. Nous analysons en détail dans quelle mesure la définition actuelle, plus particulièrement le système de points qui s'applique aux éléments de création, répond aux réalités d'aujourd'hui. Le chapitre fournit également, à titre de comparaison avec les pays étrangers, des données sur la façon dont ces pays font la promotion de leur contenu national et le définissent. Enfin, nous insistons sur ce que nous considérons être les grandes faiblesses du système actuel.

2.1

Définition et administration du contenu canadien

La présente sous-section trace un profil des principaux organismes qui administrent le système de contenu canadien : le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision. Nous indiquons pour chacun de ces organismes les exigences relatives à la certification d'une production cinématographique ou télévisuelle comme production canadienne. En ce qui concerne les programmes de soutien financier, nous nous limitons aux critères d'admissibilité minimum; les critères de classement et d'évaluation employés pour sélectionner les projets n'ont pas été étudiés.

Les exigences à satisfaire pour qu'une production cinématographique ou télévisuelle soit reconnue comme canadienne

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) réglemente et supervise tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Parmi les nombreux objectifs de la politique, une exigence énonce que « tous les éléments du système doivent contribuer, de la manière qui convient, à la création et la présentation d'une programmation canadienne. » La politique spécifie par ailleurs que « toutes les entreprises de radiodiffusion sont tenues de faire appel au maximum, et dans tous les cas au moins de manière prédominante, aux ressources – créatrices et autres – canadiennes pour la création et la présentation de leur programmation, à moins qu'une telle pratique ne s'avère difficilement réalisable en raison de la nature du service – notamment, son contenu ou format spécialisé ou l'utilisation qui y est faite de langues autres que le français ou l'anglais – qu'elles fournissent, auquel cas elles devront faire appel aux ressources en question dans toute la mesure du possible[1]. »

Les titulaires de licence qui exploitent des services de télévision conventionnelle, de télévision payante et de télévision spécialisée au Canada sont tenus de diffuser un pourcentage de contenu canadien. Le CRTC veille au respect des conditions de licence en imposant aux titulaires la tenue d'un registre des émissions canadiennes qu'ils ont diffusées. Les critères qui définissent une émission canadienne sont énoncés dans l'avis public 2000-42 du Conseil. Nous en reproduisons ci-dessous les principaux éléments.

Productions exclues et reconnaissance automatique

Les infopublicités, les vidéos et films promotionnels et corporatifs ne sont pas admissibles aux fins du contenu canadien et, par conséquent, ce matériel n'est pas pris en compte par le Conseil lorsqu'il vérifie le respect des quotas de contenu canadien.

Certains types de production sont automatiquement reconnus comme production canadienne et ne sont pas assujettis au processus d'examen ou d'évaluation.

[1] Sous-sections 3(1)(e) et 3(1)(f) de la *Loi sur la radiodiffusion*, 1991.

Ce sont : i) les émissions de nouvelles et d'affaires publiques produites seulement par les titulaires, ii) les émissions produites seulement par un titulaire qui satisfont aux critères de certification et pour lesquelles le crédit pour émissions dramatiques ne fait pas l'objet d'une demande, iii) les productions certifiées par le ministère du Patrimoine canadien sur recommandation du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) pour lesquelles le crédit pour émissions dramatiques n'est pas demandé, iv) les émissions de vidéoclips d'une durée de cinq minutes ou moins qui satisfont aux critères, v) les productions gouvernementales, fédérales et provinciales, vi) les messages d'intérêt public, vii) les interludes d'une durée de moins de cinq minutes qui satisfont aux critères de certification applicables aux émissions de plus longue durée.

Critères de base de contenu canadien

Toutes les autres productions doivent déposer une demande de certification auprès du Conseil. Pour être admissibles, les productions doivent satisfaire aux critères de base dans trois grands domaines : i) propriété et contrôle du producteur, ii) système de points à l'égard du personnel de création, iii) coûts de production, de postproduction et de laboratoire.

Propriété et contrôle du producteur

Pour répondre aux critères dans ce domaine, le producteur, et toute autre personne occupant une fonction liée à celle de producteur doivent être canadiens[2]. De plus, le producteur doit être le principal responsable du contrôle et des décisions ayant trait à la production, du début à la fin des travaux.

Bien que les non-Canadiens puissent figurer au générique pour des fonctions liées à celle de producteur, leur rémunération globale ne doit pas être supérieure à celle du producteur canadien. De plus, les producteurs délégués étrangers doivent limiter leur temps sur le plateau de tournage à 25 % de la durée des prises de vue principales, et leur rôle, à celui de simples observateurs. Le Conseil exige que les fonctions des producteurs délégués étrangers se limitent à des fonctions autres que celles qui sont liées à la création et à la production. Ces fonctions peuvent inclure le montage financier et l'organisation de la distribution à l'étranger.

Système de points applicable aux fonctions de création clefs

Pour satisfaire aux critères, il faut qu'un nombre minimum de fonctions de création soit occupé par des Canadiens. Les points sont attribués lorsque la fonction est occupée par un Canadien ou, dans certains cas, lorsque l'activité se déroule au Canada.

Une production d'action réelle ou d'animation continue doit obtenir au moins six points conformément au tableau 1 :

Système de points applicable aux fonctions de création clefs
(Production d'action réelle et d'animation continue)

Fonctions de création clefs	Points
Réalisateur	2
Scénariste	2
Interprète principal (ou voix du personnage principal)	1
2e interprète en importance (ou voix du 2e personnage en importance)	1
Décorateur	1
Directeur de la photographie	1
Compositeur de la musique	1
Monteur de l'image	1

[2] Un Canadien est une personne qui est citoyenne canadienne au sens que lui donne la *loi sur la citoyenneté*, au moment où les fonctions de la personne en rapport avec la production ont commencé et pendant tout le tournage ou l'enregistrement ainsi que la postproduction. Sont également admissibles les résidents permanents (immigrants reçus qui ne sont pas encore citoyens canadiens) qui ont reçu leur certificat « de droit d'établissement » au moment décrit ci-dessus.

Indépendamment du nombre de points minimum requis, les fonctions de réalisateur ou de scénariste doivent être occupées par des Canadiens. De plus, au moins un des deux interprètes principaux[5] doit être canadien.

Pour des raisons impératives, et à condition que le producteur en fasse la demande, certaines exceptions aux règles ci-dessus sont admises. Sous réserve que toutes les autres fonctions soient occupées par des Canadiens, le Conseil peut certifier une production dans laquelle les fonctions de réalisateur et d'auteur sont occupées par des non-Canadiens. Également, sous réserve que toutes les autres fonctions soient occupées par des Canadiens, la production peut recevoir une certification même si les deux interprètes principaux ne sont pas canadiens.

Toutes les autres productions d'animation (c.-à-d. autres que les productions d'animation continue) doivent obtenir au moins six points sous réserve que les fonctions de création clefs ci-dessous (tableau 2) soient occupées par des Canadiens ou que, si cela est possible, l'action se déroule au Canada ou que les deux conditions soient remplies. Dans le cas du cadreur (personne) et du maniement (lieu), il faut remplir ces deux conditions pour obtenir le point.

Pour la plupart des types d'animation, le Conseil exige que les personnes suivantes, les lieux, ou les deux à la fois soient obligatoirement canadiens : i) le réalisateur ou le scénariste et le superviseur de scénario-maquette (personnes), ii) l'animation clef (lieu) (à l'exclusion de la pixillation), iii) voix du personnage principal ou du 2e personnage en importance (ou interprète principal ou 2e interprète en importance), iv) le cadreur (personne) et le maniement de la caméra (lieu), pour la pixillation uniquement.

Coûts de production, de postproduction et de laboratoire

Pour répondre aux critères à ce chapitre, il faut respecter les exigences relatives aux dépenses de production, de postproduction et de laboratoire.

Système de points applicable aux fonctions de création clefs
(Productions animées)

Fonctions de création clefs	Points
Réalisateur	1
Scénariste et superviseur de scénario-maquette	1
Voix du personnage principal ou du 2e personnage en importance (ou interprète principal ou 2e interprète en importance)	1
Directeur artistique	1
Maquette et arrière-plans (lieu)	1
Animation clef (lieu)	1
Aide à l'animation/intervallisme (lieu)	1
Cadreur (personne) et maniement (lieu)	1
Compositeur de la musique	1
Monteur de l'image	1

Au moins 75 % du coût total de la production doit être versé à des Canadiens. Les coûts suivants sont exclus :

- rémunération du ou des producteurs, coproducteurs (à l'exception des fonctions liées à celles de producteur);
- rémunération du personnel de création clef admissible au système de points;
- coûts de postproduction et de laboratoire;
- frais comptables et juridiques;
- frais d'assurances et frais financiers;
- dépenses indirectes;
- coûts accessoires;
- fournitures telles que films et cassettes vidéo;
- autres frais non directement liés à la production.

De plus, au moins 75 % des coûts de postproduction et de laboratoire doivent être engagés pour des services fournis au Canada par des Canadiens ou des entreprises canadiennes. Ceci ne comprend pas les coûts consacrés au montage de l'image.

[5] La facturation, la présence à l'écran et la rémunération sont prises en compte pour déterminer les postes d'interprète principal. Dans les productions autres que les dramatiques, le 2e interprète en importance doit occuper l'écran au moins 50 % du temps (ou hors champ lorsqu'il s'agit de narrateurs ou d'interviewers) et 50 % de la rémunération de l'interprète principal, plus la facturation relative au 2e interprète en importance. Les personnes qui ne répondent pas à ces critères sont considérées comme interprétant des rôles de moindre importance.

Séries

Comme les éléments de production d'une série peuvent varier et que certains épisodes peuvent ne pas respecter les exigences minimales du système de points, le Conseil permet une certaine souplesse d'évaluation en considérant la série dans son ensemble.

Pour qu'un producteur puisse réclamer la certification canadienne de tout épisode d'une série n'atteignant pas le minimum de points, au moins 60 % des épisodes de la série doivent obtenir les six points minimum ou plus, et la série entière doit obtenir six points par épisode en moyenne.

Cela étant, pour les séries d'action réelle ou d'animation continue, chaque épisode doit respecter les deux conditions obligatoires relatives au scénariste ou au réalisateur, et à l'interprète principal ou au second interprète en importance.

En ce qui concerne les séries animées, chaque épisode doit respecter les trois conditions obligatoires relatives au scénariste et au superviseur du scénario-maquette ou au réalisateur, à la voix du personnage ou de l'interprète principal ou à la voix du 2e personnage ou interprète en importance, ainsi qu'à l'animation clef (lieu).

Reconnaissance exceptionnelle des coentreprises

Les coentreprises sont définies comme des coproductions internationales non liées à un accord administré par Téléfilm Canada. Elles concernent les projets entrepris avec des coproducteurs de pays étrangers qui n'ont pas conclu d'accord de coproduction cinématographique ou télévisuelle avec le Canada. Sont également inclus les projets entrepris avec des coproducteurs de pays ayant signé un accord de coproduction, mais qui ne sont pas spécifiquement couverts par l'accord.

Même lorsque certaines des fonctions liées à celle de producteur sont occupées par des non-Canadiens, une émission peut encore obtenir sa certification à titre exceptionnel. Lorsqu'elles sont diffusées ou distribuées par un titulaire de licence du CRTC, ces coentreprises sont exceptionnellement admissibles si les ententes de coentreprises et autres documents connexes font la preuve que la société de production canadienne :

i) détient au moins une voix égale à celle des autres partenaires en ce qui concerne le pouvoir décisionnel concernant tous les éléments de création de la production;
ii) est responsable de l'administration d'au moins la partie canadienne du budget de production.

Le pouvoir décisionnel est censé appartenir à la société de production canadienne lorsque cette société :

i) dispose seule ou conjointement du pouvoir de signature bancaire relatif à la production;
ii) détient une participation financière dans la production et a droit au partage des bénéfices;
iii) est financièrement engagée et a une responsabilité budgétaire;
iv) dispose à égalité, au moins avec les autres partenaires, du pouvoir d'autorisation de tous les éléments de la production, quel que soit le nombre de personnes étrangères qui occupent les fonctions de producteur ou de producteur délégué.

Une coentreprise avec un coproducteur d'un pays du Commonwealth ou d'un pays francophone ou d'un pays avec lequel le Canada a conclu un accord de production cinématographique ou télévisuelle peut être exceptionnellement admissible. La certification canadienne peut être accordée si, outre le respect des exigences qui précèdent, la production obtient au moins cinq points au titre des éléments de création, si au moins 50 % des coûts de production sont payés à des Canadiens et au moins 50 % des coûts de postproduction et de laboratoire concernent des services fournis au Canada par des Canadiens ou des entreprises canadiennes. Ceci mis à part, le réalisateur ou le scénariste et au moins l'un des deux interprètes principaux doivent être canadiens. Tous les autres critères relatifs à la certification d'une émission canadienne s'appliquent à ce type de coentreprise.

Les autres coentreprises devront obtenir un minimum de six points au titre des exigences relatives aux éléments de création et aux dépenses relatives à une production nationale.

Blocs de productions

Un bloc de productions désigne deux ou plusieurs coproductions ou coentreprises, entre une société canadienne de production et une ou plusieurs sociétés de production non canadiennes dans le cas où une production admissible comme production canadienne à faible participation étrangère est couplée à une production étrangère à faible participation canadienne.

Le jumelage consiste à coupler une production entièrement canadienne à une production étrangère ne comportant presque aucune participation canadienne autre que financière.

Le Conseil peut accepter des blocs de productions ou des jumelages aux conditions suivantes :

i) des Canadiens doivent détenir les droits d'auteurs canadiens pour les deux productions;
ii) les budgets des productions tant canadiennes qu'étrangères doivent être à peu près égaux, avec une tolérance de 15 %;
iii) les ententes et les contrats de coproduction entre la société de production canadienne et les producteurs étrangers doivent accompagner les demandes qui seront soumises au Conseil;
iv) la société de production canadienne doit détenir une participation financière dans les productions canadiennes et étrangères et en partager les bénéfices (au moins 20 %);
v) un radiodiffuseur peut recevoir un crédit pour une production comptant peu d'éléments canadiens, s'il diffuse une production avec davantage d'éléments canadiens à des heures équivalentes;
vi) toutes les productions d'un bloc de productions doivent appartenir à la même catégorie d'émissions;
vii) les émissions de blocs de productions sont acceptables uniquement dans les catégories des dramatiques et des comédies, des variétés, des documentaires et des émissions pour enfants. Les productions animées sont exclues;
viii) les productions jumelées doivent être à peu près de même durée;
ix) les productions jumelées doivent être inscrites à l'horaire de façon équitable à la même station ou au même réseau canadiens;
x) les productions admissibles au système de points dans des blocs de productions ne sont pas admissibles au programme de crédit de 150 % pour les émissions dramatiques.

Doublage

Lorsqu'une émission étrangère est produite dans une langue officielle du Canada ou dans une langue autochtone du Canada, et que la partie sonore est convertie au Canada dans l'autre langue officielle ou une langue autochtone par un procédé de synchronisation labiale qui utilise des ressources canadiennes, l'émission est considérée comme canadienne dans une proportion de 25 % de sa durée.

Lorsqu'une émission étrangère est produite dans une langue autre qu'une langue officielle ou qu'une langue autochtone du Canada, et que la partie sonore est convertie au Canada dans une langue officielle ou dans une langue autochtone par un procédé de synchronisation labiale qui utilise des ressources canadiennes, l'émission est considérée comme canadienne dans une proportion de 50 % de sa durée (jusqu'à concurrence de 50 heures par semestre durant la période considérée).

Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens

Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) coadministre le crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique aux termes de l'article 125.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de concert avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Une production cinématographique ou magnétoscopique canadienne est une production qui respecte les dispositions de l'article 1106 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de son Règlement.

Productions exclues

Le Règlement énonce la liste des genres considérés comme « productions exclues » . Ces productions ne sont pas reconnues au titre du contenu canadien par le BCPAC et sont inadmissibles au programme de crédit d'impôt. Ce sont :

i) une émission d'information, d'actualités ou d'affaires publiques, ou une émission qui comprend des reportages sur la météo ou les marchés boursiers;
ii) un interview-variétés (talk-show);
iii) une production comportant un jeu, un questionnaire ou un concours (autre que celle qui s'adresse principalement aux personnes mineures);
iv) la présentation d'une activité ou d'un événement sportif;
v) la présentation d'un gala ou d'une remise de prix;
vi) une production visant à lever des fonds;
vii) de la télévision vérité;
viii) de la pornographie;
ix) de la publicité;
x) une production réalisée principalement à des fins industrielles ou institutionnelles;
xi) une production, autre qu'un documentaire, qui consiste en totalité, ou presque, en métrage d'archives;
xii) une production à laquelle, de l'avis de la ministre du Patrimoine canadien, il serait contraire à l'intérêt public d'accorder des fonds publics.

Exigences minimales relatives au contenu canadien

Le BCPAC peut certifier au titre du contenu canadien toutes les productions autres que celles qui sont exclues. Pour être admissible, une production doit répondre aux mêmes exigences que celles du CRTC dans trois domaines clefs : i) propriété et contrôle, ii) points relatifs aux éléments de création, iii) coûts de production, de coproduction et de laboratoire. Il existe cependant certaines différences que nous soulignons ci-dessous :

Société admissible

La requérante doit être sous contrôle canadien aux termes des articles 26 à 28 de la *Loi sur Investissement Canada*. De plus, la requérante doit être une société admissible pour une année d'imposition, c'est-à-dire une société qui, pendant toute l'année, est une société canadienne imposable dont les activités, au cours de l'année, consistent principalement à exploiter, par l'entremise d'un établissement permanent au Canada, une entreprise de production cinématographique ou magnétoscopique canadienne.

Production cinématographique ou magnétoscopique canadienne

Pour être admissible au crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne, une production doit être certifiée par le BCPAC en tant que production cinématographique ou magnétoscopique, autre qu'une production exclue, réalisée par une société canadienne imposable et qui est soit :

i) une coproduction prévue par un accord, soit
ii) une production cinématographique ou magnétoscopique répondant aux exigences de base relatives à la propriété et au contrôle du producteur, au système de points relatif aux éléments de création et aux coûts de production, de postproduction et de laboratoire (exigences minimales identiques à celles du CRTC énoncées ci-dessus).

Une production documentaire, qui n'implique pas le recours à des interprètes ou à des fonctions telles que celles de directeur artistique ou de compositeur de musique, peut être réputée avoir répondu aux exigences relatives aux éléments de création clefs, même si la production n'a pas obtenu le minimum de six points, sous réserve que toutes les fonctions de création existantes soient exercées par des Canadiens.

Propriété et distribution

Afin d'être considérée comme production cinématographique ou magnétoscopique canadienne, la société admissible doit détenir exclusivement le droit d'auteur mondial, attaché à la production, aux fins d'exploitation commerciale durant une période de 25 ans commençant à la date d'achèvement de la production au moment où elle est exploitable[4] commercialement. De plus, la

[4] Les coproductions couvertes par un accord sont exonérées.

société admissible doit aussi contrôler le processus de concession de la licence d'exploitation commerciale et garder une part des recettes provenant de l'exploitation de la production sur les marchés étrangers.

Pour être admissible à la certification du BCPAC, une société doit avoir conclu une convention écrite pour faire diffuser la production au Canada dans les deux ans qui suivent avec, soit : i) une société canadienne qui est un distributeur de productions cinématographiques ou magnétoscopiques, soit ii) une société qui est titulaire d'une licence attribuée par le CRTC pour les marchés de la télévision.

Séries

Contrairement au CRTC, pour être certifié au titre du contenu canadien par le BCPAC, chaque épisode doit satisfaire aux exigences minimales.

Doublage, coentreprises et blocs de productions

Le BCPAC ne certifie pas les productions étrangères post-synchronisées au Canada. Il reconnaît, dans certaines conditions, les coentreprises ou les blocs de productions

Téléfilm Canada (Fonds du long métrage du Canada)

Téléfilm Canada administre le Fonds du long métrage du Canada (FLMC). L'objectif du FLMC est d'augmenter les auditoires pour que le long métrage canadien obtienne 5 % du marché national d'ici à 2006.

Le FLMC apporte son soutien au développement, à la production et à la mise en marché des longs métrages de fiction destinés à la distribution en salle. Dans le cadre du FLMC, Téléfilm soutient les longs métrages qui comportent une part importante d'éléments de création canadiens, notamment, l'histoire, les personnages, la mise en scène, le sujet, les artistes et les techniciens, et qui reflètent la diversité sociale et culturelle du Canada. Téléfilm Canada, dans la mesure du possible, accorde la priorité aux projets qui présentent un point de vue canadien distinct.

Pour être admissibles, les productions doivent satisfaire aux mêmes exigences minimales que celles du CRTC ou du BCPAC dans les trois domaines clefs suivants : i) propriété et contrôle, ii) points relatifs aux éléments de création, iii) coûts de production, de coproduction et de laboratoire. Il existe cependant un certain nombre de différences qui sont précisées ci-dessous :

Requérantes admissibles

En plus d'être une société sous contrôle canadien aux termes des articles 26 à 28 de la *Loi sur Investissement Canada*, la societé doit avoir son siège social et mener ses activités au Canada. La société doit faire la preuve de sa stabilité financière (avec quelques exceptions pour les nouvelles sociétés de production) et avoir comme activité principale la production de longs métrages.

Projets admissibles

Pour être admissible, un projet doit obtenir au moins 8 points au titre des éléments de création. Au minimum, le projet doit être scénarisé[5] et réalisé par des Canadiens. De plus, tout en offrant une certaine souplesse, Téléfilm exige que l'interprète principal soit canadien.

Les lieux de tournage canadiens ne doivent pas être maquillés, à moins que cela ne fasse partie intégrante de l'histoire canadienne.

Les projets qui contiennent des éléments de violence ou d'exploitation sexuelle grave ou gratuite, qui sont obscènes ou indécents ou pornographiques selon la définition du *Code criminel*, ou qui sont de nature diffamatoire ou autrement illégale, sont inadmissibles.

Le Fonds canadien de télévision

Créé en 1996, le Fonds canadien de télévision (FCT) soutient la production et la diffusion d'émissions télévisuelles et de films présentant un caractère culturellement significatif. Le FCT soutient un grand nombre de productions distinctement canadiennes qui reflètent la culture, des histoires et des thèmes canadiens. Ces productions sont de langue française, anglaise ou autochtone et comprennent les documentaires, les émissions destinées aux

[5] Les films coscénarisés par un Canadien et un non-Canadien peuvent être admissibles, sous réserve de l'évaluation de Téléfilm.

enfants et aux jeunes, les émissions de variétés et des arts de la scène, et surtout des dramatiques destinées aux heures de grande écoute.

Le FCT comprend deux programmes : le Programme de participation au capital (PPC), administré par Téléfilm Canada et le Programme des droits de diffusion (PDD).

Certains genres de production ne sont pas admissibles au financement du FCT. Ce sont : les commandites, les émissions de sport, de nouvelles, de jeux, d'affaires publiques, les émissions d'intérêt humain ou portant sur des modes de vie, les émissions portant sur des connaissances pratiques, les émissions de télé-vérité, les émissions scolaires, les infopublicités, les vidéoclips, les émissions éducatives structurées ou axées sur un programme d'études, les achats de format, les télémagazines, les émissions d'entrevues, les *talkshows culturels*, les remises de prix, les galas, les reportages d'actualité, les émissions d'intérêt religieux, les levées de fonds, les émissions bénéfices, les hommages, les émissions à caractère promotionnel, les émissions de voyage et les intermèdes.

Pour être admissible, une production doit satisfaire aux exigences essentielles suivantes[6], par ordre d'importance :

i) le projet s'adresse aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens;
ii) le projet obtient 10 points sur 10 (ou le nombre maximum de points applicable au projet), attribués par le FCT selon l'échelle du BCPAC;
iii) les droits sous-jacents appartiennent à des Canadiens et sont exercés par des Canadiens de façon significative et pertinente;
iv) le projet est tourné et situé principalement au Canada.

Les coproductions couvertes par un accord sont admissibles au FCT. À cet égard, les exigences fondamentales sont interprétées de manière à reconnaître les partenaires d'une coproduction internationale comme étant « canadiens ».

Pour être admissible, le requérant doit être une société sous contrôle canadien aux termes du Règlement de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. De plus, le requérant doit avoir son siège social au Canada et mener ses activités au Canada; il doit faire la preuve de sa stabilité financière (sauf explications pertinentes, quand il s'agit d'une société de production nouvellement créée) et avoir comme activité principale la production d'émissions de télévision ou de longs métrages.

En plus des exigences fondamentales, le projet doit répondre aux critères suivants :

i) il est de propriété canadienne et ses éléments de création et administratifs sont sous contrôle canadien;
ii) le contrôle financier est exercé par des citoyens canadiens ou des résidents permanents;
iii) le contrôle financier et celui des éléments de création sont et ont été exercés par une société de production canadienne tout au long de la production, du développement à la postproduction, et tous les droits de distribution et d'exploitation sont détenus et initialement contrôlés par une société de production canadienne;
iv) une émission qui était auparavant produite à l'interne par un télédiffuseur est admissible si le requérant est un producteur indépendant qui contrôle entièrement le projet;
v) le producteur canadien droit retenir et exercer tous les droits de contrôle ou d'approbation effectifs qui sont habituellement ceux du producteur. Ceci comprend le contrôle et le pouvoir d'approbation finale concernant les décisions relatives aux aspects de création, de financement de la production, de distribution et d'exploitation, de même que la préparation et l'approbation finale du budget, sous réserve des droits raisonnables et normaux d'approbation qui sont généralement exigés par les autres investisseurs sans lien de dépendance, y compris les télédiffuseurs et les distributeurs canadiens;
vi) la société de production détient tous les droits (dont les droits d'auteur) et les options nécessaires à la production et à la distribution au Canada et à l'étranger, et conserve un intérêt financier permanent dans le projet.

Les projets admissibles doivent détenir une licence de diffusion valide.

[6] Exceptions admises pour certains genres.

2.2

Analyse de la production à contenu canadien

Pour illustrer de manière aussi complète que possible l'ampleur de ce que représente le contenu canadien, nous fournissons un aperçu du montant en dollars de la production, sa répartition entre les différentes catégories et genres, ainsi que les tendances pertinentes observables dans le temps.

Nous présentons également les résultats d'une analyse en profondeur des fonctions de création clefs et le degré de participation des Canadiens à chacune de ces fonctions lorsqu'elles existent.

Bien qu'ils aient des objectifs communs, ces deux organismes œuvrent indépendamment... Ils ont donc développé leur propre terminologie, leurs propres procédures et méthodologies de collectes de données

Limite des données

Toute analyse détaillée des secteurs cinématographique et télévisuel au Canada est entravée par de multiples facteurs, qui se sont tous confirmés lorsqu'il est question de contenu canadien.

Les sources d'information les plus importantes dans ces secteurs sont : le BCPAC, le CRTC, Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision. Étant donnés les coûts liés à la production d'un film ou d'une émission de télévision, la plupart des projets canadiens qui reçoivent le soutien de Téléfilm Canada (par l'entremise du Fonds du long métrage du Canada) ou du Fonds canadien de télévision sollicitent également le BCPAC au titre du crédit d'impôt. Certains genres de production ne sont pas admissibles, mais sont néanmoins reconnus par le CRTC au titre du contenu canadien (sports, nouvelles, jeux télévisés, télévision-vérité, etc.).

La difficulté de donner une image précise des univers du BCPAC et du CRTC réside dans le fait que ces organismes catégorisent et mesurent le contenu canadien à des fins différentes : soutien financier (BCPAC), réglementation (CRTC).

Bien qu'ils aient des objectifs communs, les deux organismes œuvrent indépendamment l'un de l'autre. Ils ont donc développé leur propre terminologie, leurs propres procédures et méthodologies de collectes de données, de même qu'ils ont mis en place des systèmes informatiques propres convenant le mieux à leurs besoins particuliers. En outre, bien qu'ils aient adopté des définitions de contenu canadien très similaires, la mesure qu'ils en font s'effectue selon des calendriers annuels différents. Le CRTC recueille ses données et publie ses rapports selon l'année de diffusion qui commence au mois de septembre et se termine au mois d'août. Le BCPAC, parce qu'il fournit une aide financière publique, respecte l'exercice budgétaire de l'État qui commence au mois d'avril et se termine au mois de mars.

En l'absence d'une norme nationale pour définir, administrer et mesurer le contenu canadien, il devient presque impossible d'obtenir une image fidèle du secteur de la production à contenu canadien, d'établir des indicateurs de performance ou de mesurer la performance dans le temps.

Vue d'ensemble

L'industrie de la production cinématographique et télévisuelle est généralement segmentée de la façon suivante :

i) Tournage à l'étranger. Ce segment représente les productions entreprises en partie au Canada dont la propriété intellectuelle revient à des entreprises étrangères (par exemple, les studios de Hollywood).

ii) Production certifiée par le BCPAC. Ce segment représente la production cinématographique et télévisuelle reconnue comme contenu canadien au titre du crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique (CIPC).

iii) Production non certifiée par le BCPAC. Elle représente en grande partie la production cinématographique et télévisuelle indépendante autorisée par le CRTC à des fins de diffusion.

iv) Production interne des télédiffuseurs. Elle représente la production cinématographique et télévisuelle entreprise entièrement par les titulaires d'une licence du CRTC.

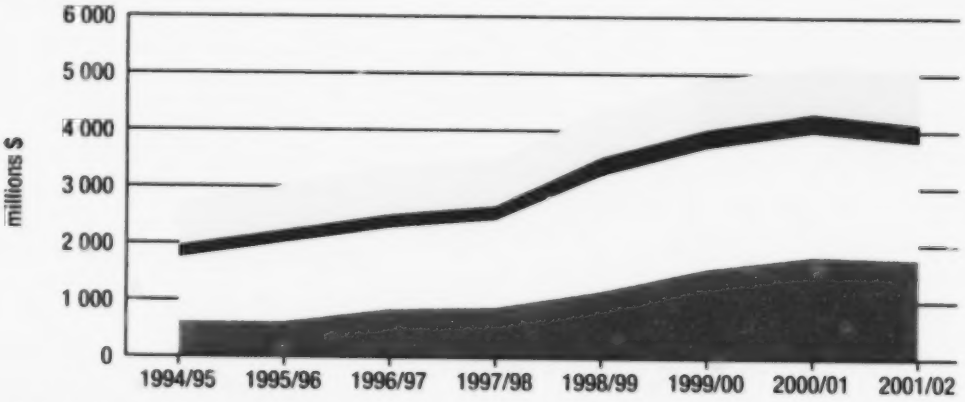
La Figure 1* montre le degré de croissance atteint par l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle au cours des huit dernières années en termes de production totale exprimée en dollars dépensés au Canada. Le taux de croissance réelle de l'industrie en dollars constants de 2001, qui est passée, entre 1994-1995 et 2001, de 2,7 milliards de dollars à 5,1 milliards, est de 89 %.

Les tournages à l'étranger enregistrent de loin le taux de croissance le plus important, soit de 184 % entre 1994-1995 et 2001-2002, passant de 619 millions de dollars à 1,8 milliard. Bien qu'il s'agisse d'un important segment de l'industrie canadienne de la production cinématographique et télévisuelle en termes d'emploi et d'infrastructure, les tournages à l'étranger ne sont pas admissibles au contenu canadien et ne sont donc pas pris en compte dans le présent rapport.

L'examen particulier, en termes de contenu spécifiquement canadien dans les trois autres catégories, montre que les productions certifiées par le BCPAC ont augmenté de 82 % entre 1994-1995 et 2001-2002, passant de 1,1 milliard de dollars à un peu plus de 2 milliards. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, faute de pouvoir nous livrer à une analyse titre par titre, la segmentation des projets canadiens certifiés par le BCPAC et de ceux autorisés par le CRTC est impossible. En conséquence, la valeur de la production non certifiée par le BCPAC est estimée à 15 % du volume certifié, avec un taux de croissance comparable à celui du volume de production certifié par le BCPAC.

* *Profil 2003. Rapport économique sur l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle canadienne* (ci-après *Profil 2003*). Canadian Film and Television Production Association et l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec (Note : les chiffres ont été convertis en dollars constants de 2001).

Figure 1 – Croissance du financement de la production cinématographique et télévisuelle par secteur
(en dollars constants de 2001)



	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Radiodiffuseurs – Production interne	746 $	795 $	874 $	809 $	821 $	897 $	817 $	973 $
Non certifiées par le BCPAC	204 $	209 $	215 $	231 $	306 $	319 $	326 $	308 $
Certifiées par le BCPAC	1 130 $	1 394 $	1 434 $	1 540 $	2 041 $	2 127 $	2 177 $	2 055 $
À l'étranger	619 $	622 $	850 $	891 $	1 185 $	1 587 $	1 808 $	1 760 $

La production interne des télédiffuseurs enregistre également une hausse au cours de la période de huit ans considérée, bien qu'à un bien moindre degré, comparativement aux autres secteurs — un peu plus de 30 %, étant passé de 746 millions de dollars en 1994-1995 à 973 millions en 2001-2002. Il s'agit du seul segment ayant marqué une croissance en 2001-2002 par rapport à l'année précédente.

La Figure 2[8] examine les quatre catégories selon leur part respective de la production totale pour chacune des années de 1994-1995 à 2001-2002. La part globale de la production certifiée par le BCPAC est demeurée relativement stable au cours de la période, à 43,5 % en moyenne de la production totale. La production interne des télédiffuseurs enregistre une baisse de part de marché, passant de 27,6 % de la production totale en 1994-1995 à 19 % en 2001-2002. La progression la plus importante est enregistrée par le segment des tournages à l'étranger, qui passe de 23 % en 1994-1995 à 34,5 % en 2001-2002.

La Figure 3[9] présente le financement de la production totale certifiée par le BCPAC, réparti par genre au cours de la période de six ans allant de 1996-1997 à 2001-2002. Le genre qui accapare la plus grande part est celui des films de fiction (dramatiques) qui représente en moyenne 60 % du total pour ladite période. Les productions pour enfants et les documentaires représentent en moyenne respectivement, 17 % et 12 % du total. La part de dépenses la moins importante concerne les productions à caractère pédagogique et éducatif ainsi que les magazines (en tant que groupe) et se situe à 7 %; celle des productions de musique, arts d'interprétation et variétés (en tant que groupe) se situe à 5 %.

Même si cela risque de ne surprendre personne dans le secteur de la production, on peut dégager de fortes tendances au cours des six dernières années sur l'importance relative de chacun des genres qui composent les productions certifiées par le BCPAC. Ces tendances sont importantes car elles reflètent, dans une large mesure, la demande du marché.

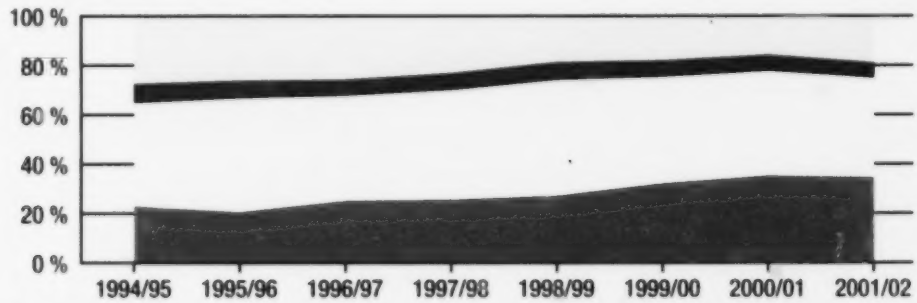
La Figure 4[10] montre que les œuvres de fiction, sur la totalité de la production certifiée par le BCPAC, ont régulièrement baissé, passant de 66,4 % en 1996-1997 à 52 % en 2001-2002. Cet écart est comblé par la production dans les genres suivants : documentaire, pédagogie et éducation, magazines, musique, arts d'interprétation, variétés.

[8] Ibid.

[9] Ibid.

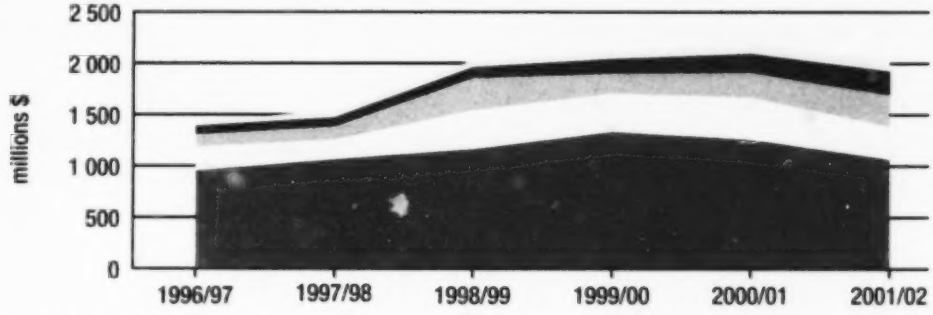
[10] Ibid.

Figure 2 – Part de financement par secteur
(en dollars constants de 2001)



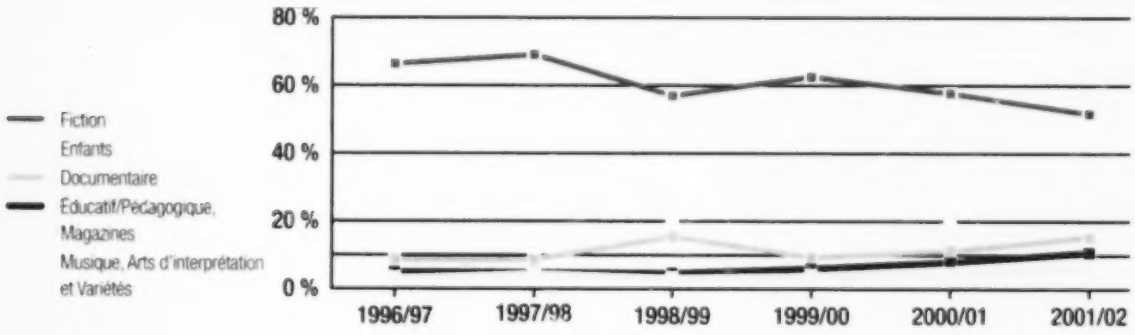
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Radiodiffuseurs – Production interne	27,62 %	26,33 %	25,92 %	23,31 %	18,85 %	18,19 %	15,94 %	19,09 %
Non certifiées par le BCPAC	7,57 %	6,92 %	6,36 %	6,65 %	7,03 %	6,48 %	6,36 %	6,04 %
Certifiées par le BCPAC	41,87 %	46,15 %	42,52 %	44,37 %	46,90 %	43,14 %	42,44 %	40,33 %
À l'étranger	22,94 %	20,60 %	25,20 %	25,67 %	27,22 %	32,19 %	35,26 %	34,54 %

Figure 3 – Financement des productions certifiées par le BCPAC par genre
(en dollars constants de 2001)



	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Musique, Arts d'interprétation et Variétés	49,8 $	71,9 $	72,4 $	88,5 $	105,7 $	137,0 $
Éducatif/Pédagogique, Magazines	71,9 $	76,2 $	95,1 $	130,7 $	174,5 $	221,0 $
Documentaire	125,0 $	136,1 $	317,8 $	202,3 $	248,4 $	316,0 $
Enfants	235,7 $	191,7 $	381,6 $	373,1 $	410,5 $	317,0 $
Fiction	951,6 $	1 064,0 $	1 163,2 $	1 332,1 $	1 257,1 $	1 065,0 $

Figure 4 – Financement des productions certifiées par le BCPAC par genre et selon la part de financement
(en dollars constants de 2001)



Si l'on examine les tendances de la croissance entre 1996-1997 et 2001-2002, on s'aperçoit que les genres dont la hausse est la plus importante en termes de financement sont la pédagogie, l'éducation et les magazines (en tant que groupe), soit 207 % , soit de 72 millions de dollars à 221 millions. Pour la musique, les arts d'interprétation et les variétés (en tant que groupe), la hausse est de 174 %, soit de 50 millions de dollars à 137 millions. Les documentaires ont augmenté de 153 %, soit de 125 millions de dollars à 316 millions.

Bien que les données sur le financement et les parts de marché relatives par catégorie et par genre constituent des indicateurs valables de la santé des divers segments de l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle, l'objet central du présent rapport porte sur la définition de contenu canadien. Il est donc important de fournir une image précise du degré de compatibilité entre le système de points actuel concernant les fonctions de création clefs — un maximum de 10 points sur la base de 8 ou 10 points au titre des postes et des lieux — et les divers genres de production. Il est tout aussi pertinent d'évaluer dans quelle mesure les productions reconnues comme canadiennes ont recours à des Canadiens pour occuper chaque fonction de création clef.

Productions certifiées par le BCPAC

Les rapports publiés ne s'accordent pas tous sur le degré auquel les productions certifiées par le BCPAC recourent à des Canadiens pour occuper les fonctions de création clefs.

Selon *Profil 2003*, les productions ayant obtenu 9 à 10 points ont obtenu, en moyenne, 58 % du financement total des productions certifiées par le BCPAC et celles ayant obtenu 6 à 8 points, 42 %. Le BCPAC[11], cependant, rapporte un résultat différent malgré une même période de référence et, présumément, une même base de mesure de référence. Selon le BCPAC, les budgets totaux des productions ayant obtenu de 9 à 10 points ont compté pour 71 % du volume total. La Figure 5 présente les résultats publiés par *Profil 2003*.

En ce qui a trait aux budgets totaux des productions certifiées par le BCPAC, en termes de part des productions ayant obtenu 9 et 10 points comparativement à celles ayant obtenu moins de 9 points, on observe qu'entre 1996-1997 et 2000-2001, l'équilibre entre les deux groupes, relativement constant, s'est maintenu à environ 55 % et 45 % respectivement. On note cependant un écart considérable entre 2000-2001 et 2001-2002, période durant laquelle la part des productions ayant obtenu 9 et 10 points a augmenté de près de 73 % (Figure 6).

Pour avoir une meilleure image du nombre de points obtenus par les productions certifiées par le BCPAC au titre des éléments de création, nous avons demandé des traitements statistiques particuliers par volume, genre, langue de production, nombre de fonctions de création réellement existantes ainsi que la fréquence à laquelle elle étaient occupées par un Canadien lorsqu'elles existaient effectivement.

L'une des constatations les plus importantes concerne la façon dont le BCPAC a historiquement publié les données relatives au nombre de points au titre du contenu canadien. Ces données sont ensuite souvent citées par d'autres, y compris *Profil 2003*. La façon dont ces données sont présentées laisse supposer que toutes les fonctions de création existent de façon permanente et que les Canadiens en occupent suffisamment pour que la production obtienne au moins 6 points. Ce n'est pas le cas. Dans son traitement statistique, le BCPAC calcule le nombre de Canadiens occupant des fonctions de création clefs au prorata du nombre de fonctions réellement occupées (par exemple, une production de 6/7 points obtient selon le prorata 9/10 points).

[11] Rapport d'activité du BCPAC 2001-2002.

Figure 5 – Financement des productions certifiées par le BCPAC selon le nombre de points obtenus
(en dollars constants de 2001)

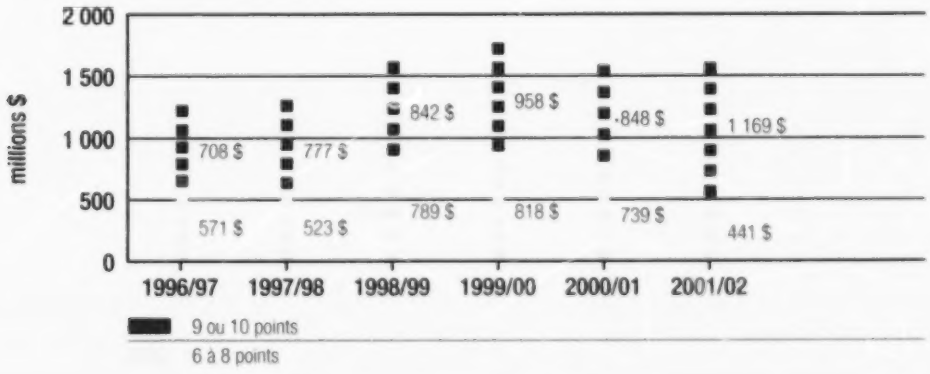


Figure 6 – Part de financement des productions certifiée par le BCPAC selon le nombre de points obtenus
(en dollars constants de 2001)

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
9 ou 10	55,4 %	59,8 %	51,6 %	53,9 %	53,4 %	72,6 %
8 points ou moins	44,6 %	40,2 %	48,4 %	46,1 %	46,6 %	27,4 %

Établis à partir d'une analyse détaillée de presque toutes les productions certifiées par le BCPAC[12] entre 1994-1995 et janvier 2003, les tableaux qui suivent illustrent le nombre de fonctions de création clefs existantes selon les genres et la fréquence d'occupation de ces fonctions par des Canadiens, lorsqu'elles existaient, par genre et par langue[13] :

Seules 33,6 % de toutes les productions non animées certifiées par le BCPAC étaient potentiellement admissibles au titre des 10 points de création clefs.

Alors que le genre documentaire compte le plus grand nombre de productions certifiées par le BCPAC, il ne représente ironiquement que le plus faible pourcentage

Productions non animées certifiées par le BCPAC comprenant toutes huit fonctions de création

Genre	Nombre total de productions certifiées	Nombre de productions comprenant 8 fonctions	%
Enfants	255	178	69,8
Documentaire	1 842	101	5,5
Pédagogie/Éducation	122	13	10,7
Fiction	1 074	963	89,7
Magazine	673	91	13,5
Musique	51	6	11,8
Arts d'interprétation	88	25	28,4
Variétés	452	153	33,8
Toutes productions confondues	**4 557**	**1 530**	**33,6**

[12] Comprend les productions qui reçoivent un Certificat de production cinématographique ou magnétoscopique (Partie A) ou un certificat d'achèvement (Partie B). Notre analyse ne révèle pratiquement aucun changement au regard des fonctions de création clefs entre les certificats de la Partie A et ceux de la Partie B.

[13] Les séries télévisées ont été examinées dans leur ensemble, une légère marge d'erreur est donc possible.

Productions non animées certifiées par le BCPAC
Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Dir. artistique	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	0,8 %	9,8 %	0,0 %	1,6 %	12,5 %	2,0 %	1,6 %	8,2 %
Documentaire	24,4 %	76,4 %	0,4 %	4,5 %	83,2 %	3,0 %	19,5 %	0,5 %
Pédagogie/ Éducation	1,6 %	61,5 %	0,8 %	9,8 %	45,9 %	4,1 %	16,4 %	8,2 %
Fiction	1,2 %	2,0 %	0,1 %	1,4 %	3,9 %	0,3 %	3,4 %	0,4 %
Magazine	0,9 %	41,0 %	1,0 %	20,2 %	59,7 %	5,8 %	26,7 %	7,9 %
Musique	2,0 %	15,7 %	3,9 %	47,1 %	33,3 %	0,0 %	82,4 %	3,9 %
Arts d'interprétation	2,3 %	20,5 %	0,0 %	28,4 %	25,0 %	1,1 %	42,0 %	1,1 %
Variétés	2,0 %	19,7 %	0,2 %	21,5 %	18,4 %	3,5 %	42,7 %	9,7 %
Genres confondus	**10,6 %**	**42,1 %**	**0,4 %**	**8,7 %**	**48,0 %**	**2,7 %**	**19,2 %**	**3,2 %**

de productions possédant les huit fonctions de création qui leur auraient permis d'obtenir les 10 points.

Les genres pédagogie et éducation, musique et magazine viennent après le documentaire en termes d'adéquation du système de 10 points, avec seulement 10,7 %, 11,8 % et 13,5 % du nombre total de productions admissibles au titre des 10 points de création clefs.

En ce qui concerne les chiffres du tableau 3, il y a lieu de noter que seulement 89,7 % des productions de fiction comprenaient les huit fonctions. En d'autres termes, plus de 10 % des productions (111) du genre pour lequel le système de 10 points du BCPAC, applicable aux productions autres que de l'animation, était conçu à l'origine, n'entraient pas dans le moule.

En répartissant les données par fonction de création clef, on peut dégager, par genre, celles les moins susceptibles d'avoir existé (tableau 4). Dans l'ensemble, c'est la fonction de directeur artistique (48 % du total). Celle d'interprète principal comptait pour 42 %, celle de 2e interprète en importance n'existait pas. Les fonctions de compositeur de musique et de premier interprète n'existaient pas dans 19,2 % et 10,6 % respectivement de toutes les productions non animées.

L'impact des documentaires

Le genre documentaire a un fort impact sur les totaux généraux figurant dans le tableau ci-dessus du fait du grand nombre de projets certifiés et du manque d'adéquation du système des 10 points. Si l'on retire les documentaires, les résultats changent de façon significative, ainsi que le montre le tableau 5.

Le changement le plus notable concerne les fonctions d'interprète principal, de 2e interprète en importance et de directeur artistisque — c'est-à-dire qu'elles sont beaucoup plus susceptibles d'exister. À l'inverse, l'absence de la fonction de scénariste, qui augmente légèrement, est causée par les résultats des genres magazine, musique, arts d'interprétation et variétés.

Langue de production

La répartition par langue de production révèle des différences importantes au regard des fonctions de création clefs absentes (tableau 6).

Par exemple, 36,3 % des productions de langue française ne comportaient pas de fonction de 2e interprète en importance comparativement à 46,5 % pour les productions de langue anglaise. Inversement, en ce qui concerne

Productions non animées certifiées par le BCPAC

Pourcentage de fonctions de création clefs absentes (à l'exclusion du documentaire)

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Dir. artistique	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	0,8 %	9,8 %	0,0 %	1,6 %	12,5 %	2,0 %	1,6 %	8,2 %
Pédagogie/ Éducation	1,6 %	61,5 %	0,8 %	9,8 %	45,9 %	4,1 %	16,4 %	8,2 %
Fiction	1,2 %	2,0 %	0,1 %	1,4 %	3,9 %	0,3 %	3,4 %	0,4 %
Magazine	0,9 %	41,0 %	1,0 %	20,2 %	59,7 %	5,8 %	26,7 %	7,9 %
Musique	2,0 %	15,7 %	3,9 %	47,1 %	33,3 %	0,0 %	82,4 %	3,9 %
Arts d'interprétation	2,3 %	20,5 %	0,0 %	28,4 %	25,0 %	1,1 %	42,0 %	1,1 %
Variétés	2,0 %	19,7 %	0,2 %	21,5 %	18,4 %	3,5 %	42,7 %	9,7 %
Genres confondus	**1,3 %**	**18,9 %**	**0,4 %**	**11,5 %**	**24,1 %**	**2,5 %**	**18,9 %**	**5,0 %**

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Productions de langue française)

Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Dir. artistique	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	0,0 %	9,3 %	0,0 %	2,8 %	8,3 %	1,9 %	0,9 %	15,7 %
Documentaire	29,6 %	68,5 %	0,0 %	6,1 %	84,0 %	3,7 %	24,4 %	1,4 %
Pédagogie/ Éducation	10,0 %	40,0 %	0,0 %	20,0 %	40,0 %	30,0 %	20,0 %	20,0 %
Fiction	0,3 %	2,8 %	0,0 %	2,0 %	8,1 %	0,8 %	4,2 %	0,6 %
Magazine	0,7 %	36,8 %	0,0 %	25,0 %	54,7 %	6,9 %	31,7 %	10,3 %
Musique	3,6 %	3,6 %	3,6 %	75,0 %	42,9 %	0,0 %	96,4 %	7,1 %
Arts d'interprétation	0,0 %	17,9 %	0,0 %	42,9 %	32,1 %	3,6 %	46,4 %	3,6 %
Variétés	1,6 %	23,3 %	0,0 %	21,8 %	16,7 %	3,5 %	45,4 %	12,6 %
Genres confondus	**10,2 %**	**36,3%**	**0,1%**	**13,7%**	**46,1%**	**3,8%**	**25,8%**	**6,2%**

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Productions de langue anglaise)
Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Dir. artistique	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	1,4 %	10,3 %	0,0 %	0,7 %	15,8 %	2,1 %	2,1 %	2,7 %
Documentaire	21,7 %	80,5 %	0,6 %	3,7 %	82,5 %	2,6 %	16,9 %	0,1 %
Pédagogie/ Éducation	0,9 %	63,4 %	0,9 %	8,9 %	46,4 %	1,8 %	16,1 %	7,1 %
Fiction	1,7 %	1,7 %	0,1 %	1,1 %	1,7 %	0,0 %	3,1 %	0,3 %
Magazine	1,4 %	49,3 %	3,2 %	10,9 %	69,7 %	3,2 %	16,3 %	3,2 %
Musique	0,0 %	30,4 %	4,3 %	13,0 %	21,7 %	0,0 %	65,2 %	0,0 %
Arts d'interprétation	3,5 %	21,1 %	0,0 %	22,8 %	21,1 %	0,0 %	36,8 %	0,0 %
Variétés	3,1 %	11,5 %	0,8 %	20,0 %	22,3 %	3,1 %	36,2 %	2,3 %
Genres confondus	**10,9 %**	**46,5 %**	**0,7 %**	**5,0 %**	**49,2 %**	**1,8 %**	**14,0 %**	**1,0 %**

la fonction de scénariste, elle était absente dans 13,7 % des productions de langue française, contre 5 % des productions de langue anglaise. De la même façon, la fonction de compositeur se retrouve moins souvent dans les productions de langue française (25,8 % des cas) que dans les productions de langue anglaise (14 %) (tableau 7). Enfin, les fonctions de monteur et de directeur de production apparaissent un peu moins souvent dans les productions de langue française.

Fiction

Les œuvres de fiction ont toujours constitué une forte priorité des politiques publiques relatives au cinéma et à la télévision. De manière à mieux saisir la situation actuelle dans ce domaine, nous avons procédé à une analyse spécifique des productions de fiction non animées par fonction, type et marché.

Le tableau 8 donne la répartition de la production de fiction non animée par type et par marché pour la période de 1994-1995 à janvier 2003.

Les séries télévisées représentent le genre de fiction non animée le plus important (35,7 %), suivies des longs métrages destinés aux salles de cinéma (27,2 %). Les films de la semaine (téléfilms) et les productions destinées exclusivement au marché de la télévision constituent le troisième groupe en importance avec 12,8 %.

Assez curieusement, ces données n'indiquent qu'un faible nombre d'émissions pilotes. En moyenne, entre 1994-1995 et 2002-2003, le BCPAC a certifié moins de trois émissions pilotes par an. L'attention portée récemment à la nécessité d'augmenter le nombre de dramatiques canadiennes à la télévision aurait pu laisser prévoir une production plus marquante. Bien qu'en général assez coûteuses à produire, les émissions pilotes constituent néanmoins un outil de « prospection » essentiel du créneau des téléséries. On pourrait avancer que les chances d'atteindre des auditoires seront d'autant plus grandes que les émissions pilotes seront plus nombreuses puisque les télédiffuseurs pourraient disposer d'un plus grand bassin de séries potentielles dans lequel ils pourraient puiser.

Productions de fiction non animées certifiées par le BCPAC

Genre	Nombre de productions	Pourcentage
Longs métrages		
Salles	291	27,2 %
Télévision	81	7,5 %
Non destinés aux salles	11	1,0 %
Vidéo domestique	1	0,1 %
Séries		
Télévision	383	35,7 %
Films de la semaine/ Production TV		
Télévision	138	12,8 %
Non destinés aux salles	1	0,1 %
Court métrages		
Salles	11	1,0 %
Télévision	85	7,9 %
Non destinés aux salles	4	0,4 %
Vidéo domestique	1	0,1 %
Mini-séries		
Télévision	42	3,9 %
Émissions pilotes		
Télévision	25	2,3 %
Tous genres confondus	**1 074**	**100,0 %**

À partir des données disponibles, nous avons analysé dans quelle mesure chaque fonction de création clef était absente selon le type de production et le marché ciblé[14].

Au chapitre des longs métrages destinés aux salles de cinéma, aucun compositeur de la musique ou directeur artistique n'a été utilisé dans 2,4 % des cas (7 sur 291); le scénariste est absent dans deux cas (0,7 %) et l'interprète principal dans trois cas (1 %). Les longs métrages destinés au marché de la télévision ont eu une incidence plus grande sur les fonctions de création non occupées. Par exemple, le compositeur de la musique n'apparaît pas dans neuf cas sur 81 (11,1%) et le scénariste dans cinq cas (6,2 %) (tableau 9).

Pour ce qui est des téléséries de fiction, la fonction de directeur artistique n'apparaît pas dans 5 % des cas (19 sur 383), celle de 2e interprète en importance dans 13 cas, et celle de compositeur de la musique dans 10 cas.

Les productions d'animation se rangent devant les productions non animées en termes d'admissibilité au titre des 10 points de création.

Alors que les productions d'animation se rangent devant les productions non animées, 24,8 % d'entre elles dans les genres enfants et fictions confondues ne réunissaient pas le potentiel de 10 points au titre des fonctions de création (tableau 10).

Les fonctions les moins susceptibles d'exister dans les productions d'animation sont celles de cadreur, de directeur artistique et d'aide à l'animation/intervallisme.

Si l'on examine plus particulièrement les genres, les fonctions qui apparaissent le moins au chapitre des productions pour enfants sont celles de directeur artistique (8,5 % des cas), de cadreur (7,4 %) et d'aide à l'animation/intervallisme (6,4 %). La situation est légèrement différente pour les fictions, les fonctions les moins susceptibles d'exister étant celles de cadreur (17,4 % des cas) et de voix principale (8,7 %).

Quelques différences notables apparaissent lorsque les données sont segmentées selon la langue de la production.

La fonction de cadreur est la plus souvent absente tant dans les productions de langue française que de langue anglaise (tableau 11). Elle est absente dans un tiers des productions pour enfants de langue française (tableau 12), mais seulement dans 5,7 % des productions de langue anglaise (tableau 13). L'inverse semble se produire dans les fictions, où la fonction de cadreur est susceptible d'être bien plus présente dans les productions de langue française.

Un certain nombre de fonctions sont susceptibles d'être absentes dans les productions de langue anglaise, mais sont toujours présentes dans celles de langue française. Ce sont les voix principale et 2e en importance, le réalisateur, le compositeur de la musique, le monteur et l'aide à l'animation/intervallisme.

[14] Les données relatives aux marchés qui attirent un très faible nombre de productions (celui des courts métrages en vidéo domestique) ont été exclues.

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Fiction)

Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Dir. artistique	D de P	Compositeur musique	Monteur
Longs métrages								
Salles	1,0 %	0,3 %	0,0 %	0,7 %	2,4 %	0,0 %	2,4 %	0,3 %
Télévision	2,5 %	1,2 %	0,0 %	6,2 %	3,7 %	0,0 %	11,1 %	0,0 %
Non destinés aux salles	18,2 %	0,0 %	0,0 %	9,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Séries								
Télévision	0,5 %	3,4 %	1,6 %	0,8 %	5,0 %	0,5 %	2,6 %	0,5 %
Films de la semaine/Production TV								
Télévision	1,4 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %	0,7 %
Courts métrages								
Salles	0,0 %	9,1 %	9,1 %	0,0 %	9,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Télévision	1,2 %	5,9 %	0,0 %	0,0 %	10,6 %	1,2 %	7,1 %	0,0 %
Mini-séries								
Télévision	2,4 %	0,0 %	0,0 %	2,4 %	4,8 %	0,0 %	2,4 %	0,0 %
Pilotes								
Télévision	0,0 %	4,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %	0,0 %	4,0 %	0,0 %
Genres confondus	**1,2 %**	**2,0 %**	**0,1 %**	**1,4 %**	**3,9 %**	**0,3 %**	**3,4 %**	**0,4 %**

Productions d'animation certifiées par le BCPAC comportant les dix fonctions de création

Genre	Nombre total de productions certifiées	Nombre de productions comportant 10 fonctions	%
Enfants	94	71	75,5
Fiction[15]	23	17	73,9
Tous genres confondus	**117**	**88**	**75,2**

[15] Les productions d'animation dans le genre fiction sont destinées aux auditoires autres que celui des enfants.

Productions d'animation certifiées par le BCPAC
Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et Intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	1,1 %	1,1 %	0,0 %	8,5 %	4,3 %	1,1 %	0,0 %	6,4 %	0,0 %	7,4 %
Fiction	8,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,3 %	4,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	17,4 %
Genres confondus	**2,6 %**	**0,9 %**	**0,0 %**	**6,8 %**	**4,3 %**	**1,7 %**	**0,0 %**	**5,1 %**	**0,0 %**	**9,4 %**

Productions d'animation certifiées par le BCPAC (Productions de langue française)
Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et Intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	0,0 %	0,0 %	0,0 %	16,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	33,3 %
Fiction	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Genres confondus	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**9,1 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**0,0 %**	**18,2 %**

Productions d'animation certifiées par le BCPAC (Productions de langue anglaise)
Pourcentage de fonctions de création clefs absentes

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et Intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	1,1 %	1,1 %	0,0 %	8,0 %	4,6 %	1,1 %	0,0 %	6,9 %	0,0 %	5,7 %
Fiction	11,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,9 %	5,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	23,5 %
Genres confondus	**2,9 %**	**1,0 %**	**0,0 %**	**6,7 %**	**4,8 %**	**1,9 %**	**0,0 %**	**5,8 %**	**0,0 %**	**8,7 %**

La fonction de directeur artistique existe moins souvent dans les productions de langue française que dans celles de langue anglaise.

Dans les productions non animées, les fonctions de création clefs, lorsqu'elles existent, sont largement occupées par des Canadiens.

Tous genres confondus, les Canadiens occupent les fonctions de création clefs dans les productions non animées dans au moins 92 % des cas (tableau 14). Les fonctions qui sont le moins susceptibles d'être exercées par un Canadien sont celle d'interprète principal ou de 2e en importance, suivie de celle de scénariste. Le réalisateur est en général canadien (99 % des cas)

Nous notons que les productions de fiction ont très faiblement recours à des Canadiens dans les fonctions d'interprète principal et de scénariste, ce qui évidemment affecte à la baisse les totaux de tous les genres confondus.

L'examen des productions selon la langue révèle des différences dans le recours à des Canadiens pour les fonctions de création clefs.

Si l'on rapproche les tableaux 15 et 16, on remarque que les productions de langue française ont tendance dans l'ensemble à recourir à des Canadiens pour la presque totalité des fonctions de création clefs. Ceci est particulièrement vrai pour les interprètes et les scénaristes.

La différence entre les marchés linguistiques est frappante en ce qui concerne les fictions. Les productions de langue anglaise n'ont recours à des Canadiens que dans deux tiers des cas pour les fonctions d'interprète principal comparativement à 99 % des cas en ce qui concerne les productions de langue française. De la même façon, les Canadiens occupent la fonction de scénariste dans 77 % des productions de langue anglaise contre 99 % pour ce qui est des productions de langue française.

Bien que, dans les productions pour enfants, les différences ne soient pas aussi importantes que dans le cas des fictions, les Canadiens sont bien plus susceptibles d'occuper la fonction d'interprète principal dans les productions de langue française que dans celles de langue anglaise.

Productions non animées certifiées par le BCPAC

Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Décorateur	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	92,1 %	93,9 %	100,0 %	92,8 %	96,4 %	98,8 %	97,6 %	97,9 %
Documentaire	98,9 %	93,3 %	99,8 %	99,8 %	93,9 %	98,0 %	97,7 %	99,2 %
Pédagogie/ Éducation	99,2 %	93,6 %	100,0 %	98,2 %	100,0 %	98,3 %	95,1 %	98,2 %
Fiction	77,3 %	94,3 %	96,9 %	84,3 %	98,2 %	98,0 %	96,2 %	98,8 %
Magazine	98,2 %	95,7 %	99,4 %	98,3 %	95,2 %	96,1 %	97,0 %	95,2 %
Musique	92,0 %	86,0 %	91,8 %	100,0 %	85,3 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Arts d'interprétation	96,5 %	95,7 %	100,0 %	98,4 %	93,9 %	97,7 %	92,2 %	96,6 %
Variétés	95,7 %	93,1 %	100,0 %	94,6 %	98,1 %	98,4 %	88,0 %	94,1 %
Genres confondus	**92,2 %**	**94,0 %**	**99,0 %**	**94,7 %**	**96,8 %**	**97,8 %**	**96,4 %**	**97,9 %**

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Productions de langue française)
Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Décorateur	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	100,0 %	92,9 %	100,0 %	100,0 %	94,9 %	98,1 %	99,1 %	96,7 %
Documentaire	98,2 %	94,9 %	100,0 %	99,8 %	89,0 %	98,8 %	97,5 %	98,7 %
Pédagogie/ Éducation	100,0 %	83,3 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	85,7 %	100,0 %	100,0 %
Fiction	99,2 %	98,6 %	99,7 %	98,9 %	97,9 %	99,2 %	97,4 %	98,3 %
Magazine	99,3 %	95,4 %	99,8 %	97,6 %	95,1 %	95,4 %	96,7 %	95,0 %
Musique	88,9 %	88,9 %	96,3 %	100,0 %	93,8 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Arts d'interprétation	100,0 %	95,7 %	100,0 %	100,0 %	94,7 %	100,0 %	93,3 %	96,3 %
Variétés	96,5 %	91,4 %	100,0 %	93,5 %	98,5 %	97,7 %	86,7 %	93,5 %
Genres confondus	**98,4 %**	**95,0 %**	**99,8 %**	**98,3 %**	**96,2 %**	**97,9 %**	**96,1 %**	**96,9 %**

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Productions de langue anglaise)
Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Décorateur	D de P	Compositeur musique	Monteur
Enfants	86,1 %	94,7 %	100,0 %	87,6 %	97,6 %	99,3 %	96,5 %	98,6 %
Documentaire	99,0 %	91,5 %	99,6 %	99,7 %	95,7 %	97,4 %	97,7 %	99,4 %
Pédagogie/ Éducation	99,1 %	95,1 %	100,0 %	98,0 %	100,0 %	99,1 %	94,7 %	98,1 %
Fiction	65,9 %	92,3 %	95,5 %	76,9 %	98,3 %	97,5 %	95,6 %	99,0 %
Magazine	95,9 %	96,4 %	98,6 %	99,5 %	95,5 %	97,2 %	97,3 %	96,3 %
Musique	95,7 %	81,3 %	86,4 %	100,0 %	77,8 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Arts d'interprétation	96,4 %	95,6 %	100,0 %	97,7 %	95,6 %	96,5 %	91,7 %	96,5 %
Variétés	93,7 %	96,5 %	100,0 %	97,1 %	97,0 %	100,0 %	90,4 %	95,3 %
Genres confondus	**87,6 %**	**93,1 %**	**98,3 %**	**92,3 %**	**97,3 %**	**97,7 %**	**96,5 %**	**98,7 %**

Les autres fonctions de création clefs que les Canadiens sont plus susceptibles d'exercer dans les productions de langue française sont celles de réalisateur et de directeur artistique dans le genre musique, et de scénariste dans les productions pour enfants.

Les deux seules fonctions qu'un Canadien est le plus susceptible d'occuper dans une production de langue anglaise, comparativement à une production française, sont celles de D de P et 2e interprète en importance, toutes deux dans des productions pédagogiques et éducatives.

De la même manière que dans notre analyse du pourcentage de fonctions de création clefs existantes dans les productions de fiction, nous avons analysé le degré auquel, lorsqu'elles existaient, elles étaient exercées par des Canadiens. Les résultats de cette analyse figurent dans le tableau 17.

Dans l'ensemble, ces chiffres montrent que le recours à des Canadiens a été moins important pour les fonctions d'interprète principal (77,3 % des cas). Dans les sous-groupes longs métrages et FDS/PTV destinés au marché de la télévision, ce pourcentage chute considérablement, les Canadiens n'occupant plus cette fonction que dans 58 % des productions. Le pourcentage de Canadiens a été légèrement supérieur dans les longs métrages destinés aux salles de cinéma, dans 66 % des cas pour la fonction d'interprète principal.

La fonction de scénariste est aussi celle qui est le moins susceptible d'être occupée par un Canadien. Dans les longs métrages et les FDS/PTV destinés au marché de la télévision, la fonction de scénariste n'est occupée par des Canadiens que dans 75 % et 63,2 % des cas, respectivement.

Productions non animées certifiées par le BCPAC (Fiction)
Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Interprète principal	2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Décorateur	D de P	Compositeur musique	Monteur
Longs métrages								
Salles	66,3 %	92,1 %	95,9 %	84,8 %	97,2 %	96,9 %	93,7 %	99,3 %
Télévision	58,2 %	91,3 %	93,8 %	75,0 %	96,2 %	98,8 %	94.,4 %	100,0 %
Non destinés aux salles	0,0 %	100,0 %	90,9 %	80,0 %	90,9 %	81,8 %	100,0 %	100,0 %
Séries								
Télévision	91,3 %	96,2 %	99,5 %	89,5 %	99,5 %	99,2 %	98,1 %	99,5 %
Films de la semaine/Production TV								
Télévision	58,1 %	93,5 %	96,4 %	63,2 %	100,0 %	99,3 %	97,1 %	97,8 %
Courts métrages								
Salles	90,9 %	90,0 %	100,0 %	90,9 %	100,0 %	100,0 %	90,9 %	100,0 %
Télévision	100,0 %	96,3 %	98,8 %	96,5 %	96,1 %	96,4 %	96,2 %	94,1 %
Mini-séries								
Télévision	90,2 %	95,2 %	97,6 %	92,7 %	97,5 %	100,0 %	100,0 %	97,6 %
Pilotes								
Télévision	84,0 %	95,8 %	100,0 %	88,0 %	95,8 %	96,0 %	95,8 %	100,0 %
Genres confondus	**77,3 %**	**94,3 %**	**96,9 %**	**84,3 %**	**98,2 %**	**98,0 %**	**96,2 %**	**98,8 %**

Dans les productions d'animation, les fonctions de création clefs, lorsqu'elles existent, sont largement occupées par des Canadiens.

À l'exception des fonctions d'intervalliste, de scénariste et de cadreur, les Canadiens occupent des fonctions de création clefs dans au moins 96,4 % des cas (tableau 18). Le faible nombre de cas où les Canadiens occupent la fonction d'intervalliste s'explique par la tendance des producteurs à impartir cette activité dans les pays où les coûts salariaux sont considérablement moins élevés.

Il y a lieu de noter en particulier que les Canadiens n'occupent la fonction de scénariste que dans 72 % des cas et celle de cadreur dans 84 % des cas.

Si l'on compare les productions d'animation par langue de production, on observe moins de différences entre les productions de langue française et les productions de langue anglaise que dans le cas des productions non animées.

Les Canadiens occupent presque toujours la fonction de voix principale et de 2e voix en importance dans les productions de langue anglaise, mais seulement dans 91 % des cas dans les productions de langue française (tableau 19). Inversement, la fonction de scénariste dans les productions de langue française est toujours occupée par un Canadien, mais seulement dans 68 % des cas dans les productions de langue anglaise (tableau 20).

Pour les fonctions d'animation et d'intervalliste, les productions de langue anglaise ont recours à des non-Canadiens bien plus fréquemment que les productions de langue française.

Productions d'animation certifiées par le BCPAC
Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	98,9 %	98,9 %	67,0 %	97,7 %	96,7 %	100,0 %	97,9 %	45,5 %	100,0 %	82,8 %
Fiction	100,0 %	100,0 %	91,3 %	100,0 %	95,5 %	100,0 %	100,0 %	82,6 %	100,0 %	89,5 %
Genres confondus	**99,1 %**	**99,1 %**	**71,8 %**	**98,2 %**	**96,4 %**	**100,0 %**	**98,3 %**	**53,2 %**	**100,0 %**	**84,0 %**

Productions d'animation certifiées par le BCPAC (Productions de langue française)
Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	83,3 %	100,0 %	100,0 %	60,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	83,3 %	100,0 %	75,0 %
Fiction	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	80,0 %	100,0 %	80,0 %
Genres confondus	**90,9 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**80,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**81,8 %**	**100,0 %**	**77,8 %**

Productions d'animation certifiées par le BCPAC (Productions de langue anglaise)

Pourcentage de fonctions de création clefs occupées par des Canadiens

Genre	Voix prin. et 2e en importance	Réalisateur	Scénariste	Direc. artistique	Comp. musique	Mont.	Maq. et arrière plan	Aide à l'anim. et Intervallisme	Anim. clef	Cadreur
Enfants	100,0 %	98,8 %	64,4 %	100,0 %	96,4 %	100,0 %	97,7 %	42,0 %	100,0 %	82,9 %
Fiction	100,0 %	100,0 %	88,2 %	100,0 %	93,8 %	100,0 %	100,0 %	82,4 %	100,0 %	92,3 %
Genres confondus	**100,0 %**	**99,0 %**	**68,3 %**	**100,0 %**	**96,0 %**	**100,0 %**	**98,1 %**	**49,0 %**	**100,0 %**	**84,2 %**

Productions certifiées par le CRTC

Malheureusement, il n'est pas possible de se livrer aussi facilement à ce type d'analyse pour les productions certifiées par le CRTC. Comme nous l'avons déjà noté, le Conseil catégorise les productions différemment et retient un éventail plus large de genres de programmation. En outre, il ne recueille pas de données détaillées sur les productions des radiodiffuseurs réalisées à l'interne, car ces dernières sont automatiquement reconnues comme contenu canadien. Présenter une analyse détaillée des productions certifiées par le CRTC devient un exercice encore plus complexe étant donné que la base de données informatique du Conseil n'est pas aussi complète que celle du BCPAC.

À partir des données informatiques, nous sommes néanmoins en mesure de fournir un aperçu fiable du volume de productions certifiées par le CRTC et du degré de compatibilité du système des 10 points pour les fonctions de création avec chaque catégorie d'émissions.

Les tableaux qui suivent se rapportent à toutes les productions certifiées par le Conseil entre le mois de septembre 1998 et le mois d'août 2002[16].

Les émissions certifiées sont réparties en trois cotes distinctes : les émissions cotées C sont celles qui répondent aux critères minimaux de contenu canadien; les émissions cotées AS sont celles qui ont fait l'objet d'une accréditation spéciale en tant que coentreprises; les émissions cotées D sont les productions étrangères dont la partie audio a été postsynchronisée dans l'une des langues officielles ou dans une langue autochtone. Le tableau 21 fournit le nombre de productions certifiées selon les différentes cotes.

Nombre de productions certifiées par le CRTC par cote

Cote	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Programmation C	946	1 253	1 500	1 405	1 037	6 141
Programmation AS	3	12	3	15	17	50
Programmation D	104	84	87	113	138	526
Total	**1 053**	**1 351**	**1 590**	**1 534**	**1 192**	**6 720**

[16] Ne comprend que les productions auxquelles le CRTC a attribué une cote C, AS ou D. En conséquence, les productions des radiodiffuseurs produites à l'interne ne sont pas incluses.

Les émissions cotées C ont compté pour plus de 90 % des certifications du CRTC au cours de la période de cinq ans considérée. Les émissions doublées ont constitué le deuxième groupe en importance avec 526 productions ou 8 % du volume total. La cote AS a pris la part la moins importante, moins de 1 % (50 productions).

Le tableau 22 donne la ventilation de la programmation certifiée selon la cote C, par catégorie, au cours de la période de 1998 à 2002.

Comme le montrent ces données, le nombre de certifications appartenant à la cote C a progressé de façon très nette entre 1998 et 2000 (près de 60 %), passant de

Nombre d'émissions cotées C par catégorie

Catégorie d'émissions		1998	1999	2000	2001	2002	Total
Nouvelles	1	2	1	2	0	2	7
Analyse et interprétation et Documentaire de longue durée	2	265	375	279	10	0	929
Analyse et interprétation	2A	0	0	67	101	56	224
Documentaire de longue durée	2B	0	0	85	374	304	763
Reportages et actualités	3	13	18	13	10	3	57
Religion	4	13	33	39	32	38	155
Scolaire et préscolaire	5A	34	17	14	11	15	91
Éducation informelle/Récréation et loisirs	5B	146	257	349	238	152	1 142
Sports	6	66	100	118	0	0	284
Sports – Professionnel	6A	0	0	23	65	49	137
Sports – Amateur	6B	2	1	9	72	63	147
Drame/Comédie – Séries dramatiques	7A	35	40	56	42	26	199
Drame/Comédie – Séries humoristiques	7B	14	11	24	24	20	93
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et longs métrages destinés à la TV	7C	113	157	146	115	57	588
Drame/Comédie – Films destinés aux salles, diffusés à la TV	7D	15	19	13	35	26	108
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	7E	17	20	28	17	14	96
Drame/Comédie – Sketches humoristiques, improvisations, œuvres non scénarisées, monologues comiques	7F	17	24	24	22	26	113
Drame/Comédie – Autres	7G	18	20	48	79	57	222
Musique et danse, vidéoclips, musique vidéo	8	77	57	69	0	0	203
Musique et danse	8A	0	0	7	44	26	77
Vidéoclips musicaux	8B	0	0	0	2	3	5
Émissions de vidéoclips musicaux	8C	0	0	0	2	12	14
Variétés	9	13	13	11	20	9	66
Jeux télévisés	10	5	5	7	4	1	22
Divertissement général et intérêt humain	11	81	85	69	86	78	399
Total		**946**	**1 253**	**1 500**	**1 405**	**1 037**	**6 141**

946 émissions à 1 500. Cependant, ce chiffre a chuté depuis 2000, passant de 1 500 à 1 037 en 2002.

Le nombre de certifications le plus important appartient aux émissions de la catégorie 2 (Analyse et interprétation, Documentaire de longue durée) avec 1 916 émissions sur la période de cinq ans. En 2000, la catégorie 2 a été subdivisée en deux catégories : – i) Analyse et interprétation ii) Documentaire de longue durée – de manière à pister et à surveiller chacun des genres séparément.

Au deuxième rang en importance viennent les certificats dans la catégorie Éducation informelle, Récréation et Loisirs (catégorie 5B), avec un total de 1 142 productions.

Les dramatiques arrivent en troisième position avec 1 117 productions certifiées comme contenu canadien.

En 2000, les catégories Sports et Musique et danse, vidéoclips musicaux, émissions vidéoclips ont été subdivisées pour mieux suivre chacune des sous-catégories.

Le tableau 23 montre le volume de programmation certifiée dans la classe AS, par catégorie, sur la période de cinq ans.

Un peu plus du tiers des 50 productions certifiées AS au cours des cinq années figuraient dans la catégorie Séries dramatiques. Parmi elles, sept, toutes certifiées en 2002, concernaient les mêmes séries de langue française (sept séries de 12 épisodes chacune).

Le tableau 24 indique le nombre d'émissions de la cote D certifiées par catégorie d'émissions et selon le pourcentage de contenu canadien au cours de la période de cinq ans.

La programmation étrangère dont la langue originale était l'une des langues officielles du Canada ou une langue autochtone a obtenu la part du lion (96,2 %) dans les certifications de la cote D.

La catégorie de programmation qui a reçu le plus de certifications dans la cote D se compose des Films destinés aux salles diffusés à la télévision, 451 productions (85,7 % du total) au cours de la période de 1998 à 2002. La programmation animée arrive en deuxième place, mais assez loin derrière, avec un nombre de certifications de la cote D, de 61 productions.

Volume de certifications cotées AS par catégorie d'émissions

Catégorie d'émissions		1998	1999	2000	2001	2002	Total
Analyse et interprétation et Documentaire de longue durée	2	0	2	1	0	0	3
Documentaire de longue durée	2B	0	0	1	7	1	9
Reportages et actualités	3	0	0	0	2	0	2
Scolaire et préscolaire	5A	0	2	1	0	1	4
Éducation informelle/Récréation et loisirs	5B	0	0	0	0	1	1
Drame/Comédie – Séries dramatiques	7A	1	3	0	1	8	13
Drame/Comédie – Séries humoristiques	7B	2	0	0	1	1	4
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et longs métrages destinés à la TV	7C	0	0	0	0	1	1
Drame/Comédie – Films destinés aux salles, diffusés à la TV	7D	0	1	0	2	1	4
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	7E	0	0	0	2	3	5
Musique et danse, vidéoclips musicaux, émissions de vidéoclips musicaux	8	0	4	0	0	0	4
Total		**3**	**12**	**3**	**15**	**17**	**50**

Nombre de certifications de la cote D par catégorie d'émissions et par pourcentage de contenu canadien attribué

Catégorie d'émissions		1998	1999	2000	2001	2002	Total
25 % de contenu canadien							
Drame/Comédie – Films destinés aux salles diffusés à la TV	07D	88	71	77	89	124	449
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	07E	8	8	5	14	9	44
Scolaire et préscolaire	05A	0	2	1	1	0	4
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et longs métrages destinés à la TV	07C	0	0	0	4	0	4
Documentaire de longue durée	02B	0	0	0	1	1	2
Drame/Comédie – Dramatiques à épisodes	07A	0	1	0	0	0	1
Religion	4	0	0	1	0	0	1
Drame/Comédie – Séries humoristiques	07B	0	0	1	0	0	1
Total partiel		96	82	85	109	134	506
50 % de contenu canadien							
Drame/Comédie – Films destinés aux salles, diffusés à la TV	07D	0	0	0	0	2	2
Drame/Comédie – Films et émissions animés	07E	8	1	2	4	2	17
Drame/Comédie – Séries dramatiques à épisodes	07A	0	1	0	0	0	1
Total partiel		8	2	2	4	4	20
Total		**104**	**84**	**87**	**113**	**138**	**526**

En appliquant le pourcentage de contenu canadien au nombre de certifications de la cote D indiqué ci-dessus, nous concluons que la programmation étrangère postsynchronisée certifiée par le Conseil aux fins de radiodiffusion concernait 136 projets à contenu canadien sur la période de cinq ans, soit une moyenne de 27 par an.

Seules 20,4 % des productions certifiées par le CRTC de la cote C étaient potentiellement admissibles au titre des 10 points de création clefs.

Les données du tableau 25 indiquent que les séries dramatiques à épisodes (catégorie 7A) comptent le plus grand nombre de productions susceptibles d'obtenir les 10 points de création. Cependant, seules 92 % d'entre elles comprenaient les huit fonctions, bien que le système des 10 points ait été à l'origine conçu pour les dramatiques. Ces résultats sont bien supérieurs à ceux des certifications du BCPAC au cours de la même période. Parmi les séries de fiction destinées au marché de la télévision certifiées par le BCPAC entre 1998-1999 et 2002-2003, 226 (86,6 %) sur un total de 261 productions étaient potentiellement admissibles aux 10 points.

Les longs métrages destinés aux salles diffusés à la télévision et les séries comiques à épisodes sont celles qui sont le plus compatibles avec le système des 10 points

Productions certifiées par le CRTC avec toutes les fonctions de création ou lieux : Certifications de la cote C

Catégorie d'émissions		Nombre total de productions	Productions avec fonction/lieux	%
Drame/Comédie – Séries dramatiques à épisodes	7A	199	184	92,5
Drame/Comédie – Longs métrages destinés aux salles diffusés à la TV	7D	108	88	81,5
Drame/Comédie – Séries comiques à épisodes	7B	93	75	80,6
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et films destinés à la TV	7C	588	384	65,3
Reportages et actualités	3	57	30	52,6
Drame/Comédie – Autres dramatiques	7G	222	99	44,6
Drame/Comédie – Sketches, Improvisations, Émissions non scénarisées, Monologues comiques	7F	113	50	44,2
Variétés	9	66	21	31,8
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	7E	96	28	29,2
Nouvelles	1	7	2	28,6
Scolaire et préscolaire	5A	91	25	27,5
Religion	4	155	26	16,8
Musique et danse	8A	77	12	15,6
Musique et danse, Vidéoclips musicaux, Émissions vidéoclips musicaux	8	203	23	11,3
Divertissement général et Intérêt humain	11	399	40	10,0
Éducation informelle/Récréation et loisirs	5B	1 142	98	8,6
Analyse et interprétation	2A	224	14	6,3
Sports – Amateur	6B	147	6	4,1
Analyse et interprétation et Documentaire de longue durée	2	929	26	2,8
Documentaire de longue durée	2B	763	20	2,6
Sports – Professionnel	6A	137	2	1,5
Sports	6	284	2	0,7
Vidéoclips musicaux	8B	5	0	0,0
Émissions de vidéoclips	8C	14	0	0,0
Jeux télévisés	10	22	0	0,0
Total		**6 141**	**1 255**	**20,4**

de création. Sur le total des productions de ces catégories, respectivement 81,5 % et 80,6 % étaient potentiellement susceptibles d'obtenir les 10 points.

Soixante-cinq pour cent des Événements, Mini-séries et Films destinés à la télévision (catégorie 7C) comprenaient les huit postes de création, de même que les 30 émissions sur les 57 de Reportages et actualités (52,6 %) certifiées.

Moins de 50 % des productions de toutes les autres catégories, y compris Autres dramatiques, réunissaient les huit fonctions de création.

Moins de 30 % des émissions animées de la cote C étaient potentiellement admissibles aux 10 points de création.

Seules 28 des 96 émissions Films et émissions d'animation (catégorie 7E) certifiées par le CRTC au cours de la période 1998-2002 – à peine plus de 29 % – comprenaient toutes les fonctions de création. Ces résultats diffèrent grandement de ceux du BCPAC, dont 77,8 % des productions certifiées entre 1994-1995 et janvier 2003 étaient potentiellement aptes à obtenir les 10 points. En retenant la même période que le CRTC (1998-2002), 71,4 % des productions animées certifiées par le BCPAC étaient potentiellement susceptibles d'obtenir les 10 points de création.

La majorité des productions de la cote AS étaient potentiellement susceptibles d'obtenir les 10 points de création.

Comme l'indique le tableau 26, et le fait s'est confirmé tout au long de notre analyse, les productions documentaires ont rarement recours aux fonctions de création. Aucune des neuf productions de la catégorie Documentaire de longue durée, reconnues au titre de Certification spéciale du Conseil durant la période de 1998-2002, ne comprenait les fonctions de création qui permettent d'atteindre les 10 points. Si l'on retire les documentaires, on constate que 93 % des productions étaient potentiellement susceptibles d'obtenir 10 points.

Lorsque les fonctions de scénariste, réalisateur, interprète principal et 2e interprète en importance existent dans les émissions de la cote C, les Canadiens les exercent à un très haut degré.

À partir d'un échantillon de données fournies par le personnel du CRTC, extraites de fichiers papier, nous avons déterminé le pourcentage de Canadiens occupant les fonctions de scénariste, réalisateur, interprète principal et 2e interprète en importance.

Comme l'indiquent les données ci-dessus, lorsque les fonctions existent, les Canadiens les occupent au moins dans 97 % des cas (tableau 27). Ces données n'étant malheureusement pas disponibles par catégorie d'émission, nous n'avons pu nous livrer à une analyse plus détaillée.

Productions certifiées par le CRTC comprenant les huit fonctions de création : Certifications dans la cote AS

Catégorie de programmes		Nombre total de productions	Nbre de prod. comprenant les 8 fonctions	%
Analyse et interprétation et Documentaire de longue durée	2	3	1	33,3
Documentaire de longue durée	2B	9	0	0,0
Reportages et actualités	3	2	2	100,0
Scolaire et préscolaire	5A	4	4	100,0
Éducation informelle/Récréation et loisirs	5B	1	1	100,0
Drame/Comédie – Séries dramatiques	7A	13	13	100,0
Drame/Comédie – Séries humoristiques	7B	4	4	100,0
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et longs métrages destinés à la TV	7C	1	1	100,0
Drame/Comédie – Films destinés aux salles, diffusés à la TV	7D	4	4	100,0
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	7E	5	4	80,0
Musique et danse, Vidéoclips musicaux, Émissions de vidéoclips musicaux	8	4	4	100,0
Total		**50**	**38**	**76,0**

Productions certifiées par le CRTC dans la cote C

Pourcentage de Canadiens occupant les fonctions de création clefs

Années	Interprète principal	2e interprète en importance	Réalisateur	Scénariste
1997-1998	95,5 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
1998-1999	100,0 %	93,9 %	100,0 %	95,3 %
1999-2000	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
2000-2001	100,0 %	96,2 %	93,9 %	95,4 %
2001-2002	95,6 %	96,3 %	97,9 %	100,0 %
Confondues	**98,2 %**	**97,3 %**	**98,3 %**	**98,2 %**

Lorsque les fonctions de scénariste, réalisateur, interprète principal et 2e interprète en importance existent dans les émissions de la cote AS, les Canadiens les exercent à un très haut degré.

Pour interpréter les résultats indiqués dans le tableau 28, il faut avoir à l'esprit que 50 productions seulement ont été certifiées dans la cote AS entre 1998 et 2001. En conséquence, lorsqu'une fonction a été exercée par un non-Canadien, l'effet relatif sur l'ensemble des pourcentages est bien plus prononcé que dans le cas de la classe C où le nombre de productions est dans l'ensemble beaucoup plus élevé.

Bien que les Canadiens aient occupé les quatre fonctions de création clefs dans 76,6 % des cas dans les productions de la cote AS, nous notons qu'aucun Canadien n'a exercé la fonction d'interprète principal dans les catégories de programmation 2, 7C et 7D.

Productions certifiées par le CRTC dans la cote AS

Pourcentage de Canadiens occupant certaines fonctions de création

Catégorie de programmes		Interprète principal	2e inter. en importance	Réalisateur	Scénariste
Analyse et interprétation et Documentaire de longue durée	2	0,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Documentaire de longue durée	2B	71,4 %	75,0 %	100,0 %	100,0 %
Reportages et actualités	3	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %
Scolaire et préscolaire	5A	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Éducation informelle/Récréation et loisirs	5B	100,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Drame/Comédie – Séries dramatiques	7A	100,0 %	92,3 %	100,0 %	76,9 %
Drame/Comédie – Séries humoristiques	7B	75,0 %	100,0 %	100,0 %	25,0 %
Drame/Comédie – Événements, mini-séries et longs métrages destinés à la TV	7C	0,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Drame/Comédie – Films destinés aux salles, diffusés à la TV	7D	0,0 %	75,0 %	100,0 %	100,0 %
Drame/Comédie – Films et émissions d'animation	7E	80,0 %	100,0 %	100,0 %	80,0 %
Musique et danse, Vidéoclips musicaux, Émissions de vidéoclips musicaux	8	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Toutes catégories confondues		**76,6 %**	**92,5 %**	**98 %**	**81,3 %**

2.3

Comment les autres pays définissent leur contenu national

Reconnaissant que la définition actuelle de contenu canadien – et plus particulièrement le système des 10 points au titre des fonctions de création – ne répond vraiment pas aux réalités du secteur de la production au Canada, nous avons commandé une étude[1*] pour examiner comment les autres pays définissent leur contenu national dans l'espoir de pouvoir nous inspirer de leur approche. Cet examen nous a aussi permis de juger si les exigences actuelles du gouvernement canadien étaient comparables à celles de la communauté internationale.

Les pays suivants ont été retenus du fait de leur long partenariat avec le Canada, de leur niveau de production et de leur part de marché : France, Australie, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Italie, Espagne.

Nous avons également passé en revue les initiatives et les ententes multipartites, compte tenu de leur importance croissante, particulièrement en Europe, et de leur impact sur le contenu national des pays signataires. Ce sont : la directive Télévision sans frontières, la Convention européenne sur la coproduction cinématographique et la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI).

Le lecteur se rendra compte qu'aucun de ces pays n'a suivi la même approche. Ils ont chacun mis en œuvre une stratégie de politique propre et ont adopté les critères de contenu en matière de production cinématographique et télévisuelle les mieux adaptés à leurs objectifs particuliers, à leurs priorités et à leurs réalités. Certains pays s'appuient sur des critères objectifs en employant un système de points pour mesurer les fonctions de création clefs et les dépenses, alors que d'autres adoptent une approche plus subjective.

À notre avis, cependant, deux aspects communs à l'ensemble se dégagent nettement. En premier lieu, les pays examinés donnent la priorité d'une façon ou d'une autre aux trois fonctions de création clefs de scénariste, réalisateur et interprète. Ensuite, et cela est beaucoup plus significatif, la plupart des signataires d'accords de coproduction multilatéraux reconnaissent les créateurs transnationaux. Ces accords élargissent la notion de nationalité à l'ensemble des pays membres de l'Europe, ce qui leur permet d'avoir accès à d'importantes ressources financières et de création.

Une autre facette que nous trouvons intéressante concerne le principe de répartir les fonctions de création en différents groupes auxquels s'appliquent des critères particuliers. C'est l'approche retenue par la France et l'Italie; elle prévaut également dans les accords multilatéraux. Elle reconnaît les groupes de fonctions distincts auxquelles on a recours dans l'élaboration d'une production, depuis le stade conceptuel jusqu'au produit final. Elle permet aussi d'opérer des priorités par groupe selon leur apport artistique à la production. Enfin, elle permet d'établir, pour chaque groupe, des exigences minimales.

Nous développons ci-dessous la situation qui prévaut dans chaque pays.

Aucun pays n'a suivi la même approche

[1*] *Étude comparative internationale des politiques dans le secteur cinématographique et télévisuel*, Drisdell Consulting Inc. (Décembre 2002)

France

Le Centre national de la cinématographie (CNC) est l'organisme qui gère les mécanismes d'aide au secteur audiovisuel. À l'instar du Canada, la France s'est dotée d'un ensemble d'instruments de politique pour encourager son secteur audiovisuel, notamment des mécanismes de financement automatique et sélectif. Le soutien vise le développement, la production, la distribution, la promotion et l'exploitation en salle.

La France emploie des systèmes différents pour définir une production française selon le type d'aide fournie. Elle s'appuie sur une première série de critères pour l'admissibilité au financement et sur une autre série pour l'admissibilité à l'aide automatique. Elle est signataire de la directive Télévision sans frontières et, à ce titre, emploie aux fins de la directive le système qu'elle applique à l'aide au financement.

En général on désigne par citoyen français un individu qui, soit i) a la nationalité française, ii) est ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, iii) est ressortissant d'un pays signataire de la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, ou iv) est ressortissant d'un pays tiers européen avec lequel l'Union européenne a conclu des accords dans le secteur de l'audiovisuel. Les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne peuvent être considérés comme citoyens français s'ils ont obtenu la résidence en France.

Pour être admissible à l'aide au financement, une entreprise de production doit être établie en France et détenir les autorisations légales nécessaires. Si l'entreprise est une société, le président, les administrateurs ou les directeurs doivent être de nationalité française.

Système de points aux fins de financement et de la directive Télévision sans frontières en France

Longs métrages (minimum de 14 points au titre des éléments ci-dessous)		Animation (minimum de 14 points au titre des éléments ci-dessous)		Documentaire (minimum de 9 points au titre des éléments ci-dessous)	
Poste	**Points**	**Poste**	**Points**	**Poste**	**Points**
Réalisateur	3	Conception ou auteur	1	Réalisateur	2
Scénario	2	Scénario	2	Auteur	1
Autres auteurs	1	Créateur de dessins	2	Caméraman	1
1er rôle	3	Musique	1	Preneur de son	1
Second rôle	2	Réalisateur	2	Monteur	1
50 % des autres acteurs	1	Maquette	2	50 % des autres coûts salariaux	4
Caméraman	1	Directeur artistique	1	50 % des coûts de tournage et de postproduction technique	4
Preneur de son	1	Peintre-décorateur	1		
Monteur	1	Préparation de l'animation	2		
Directeur artistique	1	50 % des coûts salariaux des traceurs et des coloristes	2		
Laboratoire, Studio	2	Banc-titre	1		
		Postproduction	2		

Une société de production ne peut être sous le contrôle de quiconque n'est pas ressortissant d'un État membre. En ce qui concerne la production elle-même, les auteurs, les acteurs et les techniciens doivent en général être citoyens français (les auteurs comprennent l'auteur du scénario, de l'adaptation, des dialogues, de la partition musicale et le réalisateur). Les créateurs clefs doivent occuper un nombre suffisant de postes pour obtenir le nombre de points minimum nécessaires, tel que l'indique le tableau 29.

Outre le nombre minimum de points à obtenir, et bien qu'on admette des exceptions, le tournage doit généralement se dérouler sur le territoire d'un pays membre de l'Union européenne. Les travaux de laboratoire et les services techniques doivent être entrepris avec le concours de services établis en France, dans un État membre de l'Union, un État partie à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe ou dans un pays tiers avec qui l'Union européenne a conclu des accords dans le domaine audiovisuel.

Les projets qui sollicitent l'aide automatique doivent remplir les conditions minimales de l'aide au financement. Cependant, le montant de l'aide en vertu de ce programme est déterminé selon le nombre de points obtenus dont le détail figure dans les tableau 30 et 31. Par exemple, un projet obtenant un minimum de 80 points reçoit le plein montant de l'aide alors que ceux de moins de 80 points reçoivent une aide proportionnelle inférieure calculée selon une échelle dégressive. Le nombre minimum de points est généralement de 25, bien que le directeur général du CNC puisse le réduire à 20.

Système de points applicable aux longs métrages et aux documentaires

Groupe	Points
1) Entreprise de production	**10**
2) Langue de tournage	**20**
3) Auteurs (si c'est la loi française qui régit le contrat)	**10, répartis comme suit :** Réalisateur – 5 Auteurs – 4 Compositeur de la musique originale – 1
4) Interprètes	**20, répartis comme suit :** Interprètes des rôles principaux – 10 Interprètes de rôles secondaires – 10 (**Note** : on entend par rôle principal, un rôle qui nécessite la présence de l'interprète dans au moins 50 % des scènes)
5) Techniciens qui sont des collaborateurs artistiques	**14, répartis comme suit :** Réalisation (autre que le réalisateur) – 2 Administration et gestion de la production – 2 Tournage – 3 Mise en scène – 2 Son – 2
6) Ouvriers	**6, répartis comme suit :** pour l'équipe de tournage – 4 pour l'équipe de construction – 2
7) Tournage et postproduction	**20, répartis comme suit :** Lieu de tournage – 3 Localisation des travaux de laboratoire – 2 Caméra – 2 Éclairage – 2 Machinerie –1 Entreprise de postproduction du son – 5 Entreprise de postproduction de l'image – 5

Quelques exceptions sont admises pour les groupes de 3 à 7. Si une exception est admise, les points sont considérés comme acquis.

Système de points applicables à l'animation

Groupe	Points	
1) Entreprise de production	**10**	
2) Auteurs (si c'est la loi française qui régit le contrat)	**25, répartis comme suit :**	Réalisateur – 10 Auteurs – 10 Compositeur de la musique originale – 5
3) Techniciens qui sont des collaborateurs artistiques	**10, répartis comme suit :**	Premier assistant réalisateur – 5 Directeur de production – 5
4) Préproduction	**25, répartis comme suit :**	Dessinateur de scénario-maquette – 7 Créateur de dessins – 6 Décorateur – 5
5) Production	**20, répartis comme suit :**	Animation – 4 Peintre-décorateur – 1 Traceur, numérisation ou modélisation – 5 Peinture à la gouache ou colorisation – 5 Banc-titre ou essai – 5
6) Postproduction	**10, répartis comme suit :**	Postproduction du son – 5 Postproduction de l'image – 5

Quelques exceptions sont admises pour les groupes de 2 à 6 pour des motifs techniques ou artistiques. Si une exception est admise, les points sont considérés acquis.

La France a signé des accords de coproduction bilatéraux avec plus de 40 pays, soit : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Bulgarie, Burkina-Faso, Canada, Cameroun, Chili, Colombie, Côte-d'Ivoire, Danemark, Égypte, Espagne, Finlande, Géorgie, Royaume-Uni, Grèce, Guinée, Hongrie, Inde, Islande, Israël, Italie, Liban, Maroc, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Sénégal, Suède, Suisse, Républiques Tchèque et de Slovaquie, Tunisie, Turquie, États de l'ancienne Union Soviétique, Venezuela et États de l'ancienne Yougoslavie.

Australie

La politique cinématographique et télévisuelle adoptée par le gouvernement national australien est similaire à celle qui a été mise en œuvre au Canada. Pour encourager l'offre de production de contenu australien, des instruments de soutien financier ont été mis en place, notamment des programmes de financement direct (aide au développement, participation au capital) et des mécanismes de financement indirects (incitatifs fiscaux qui permettent aux investisseurs de radier 100 % de leur investissement à des fins fiscales). Pour stimuler la demande dans le secteur télévisuel, les stations de télévision commerciales en Australie sont tenues de respecter un pourcentage minimum de contenu australien durant les heures de grande écoute. Des quotas s'appliquent aussi aux dramatiques, documentaires et émissions pour enfants.

Contrairement au Canada, l'Australie emploie des approches différentes selon l'avantage visé par le requérant. L'Australie emploie un premier système à des fins plus générales, un second pour l'accès au financement public et un troisième qui vise particulièrement les coproductions faisant l'objet d'un accord. Le seul point commun à ces approches se trouve dans la limitation du soutien aux seuls citoyens australiens ou résidents permanents en Australie.

Aux fins des quotas de radiodiffusion, le contenu australien est défini comme une production sous contrôle artistique australien. Pour être admissibles au contenu australien, tous les producteurs doivent être australiens. Le réalisateur ou le scénariste doit aussi être australien. Dans les cas où la production compte plus d'un réalisateur, ou plus d'un

scénariste, chacun d'eux doit être australien. En ce qui concerne les interprètes principaux ou les présentateurs à l'écran, au moins 50 % d'entre eux doivent être australiens. Dans le cas des dramatiques télévisées, au moins 75 % des rôles de soutien principaux doivent êtres tenus par des Australiens. Pour les animations, trois des cinq fonctions de création clefs suivantes doivent être occupées par un Australien : i) concepteur de la production, ii) créateur de dessins, iii) chef décorateur, iv) chef du scénario-maquette v) peintre de fond principal.

Pour déterminer l'admissibilité d'une production à des fins de soutien fiscal, plusieurs éléments sont pris en compte, notamment, qui assure le contrôle des éléments de création du projet et détient les droits d'auteur. Sont également pris en compte, la propriété des sociétés qui participent à la production, le sujet et le lieu de réalisation. De plus, les éléments relatifs aux sources de financement et aux dépenses de la production sont pris en considération. Enfin, une clause prévoit que l'évaluation peut porter « sur tout autre élément que le Ministre juge pertinent ».

Le principal organisme de financement en Australie, l'Australian Film Commission ne soutient que les projets qui présentent un « contenu australien important ».

Pour les évaluer, l'AFC prend en considération le sujet de l'émission, le lieu où elle est réalisée, la nationalité et le lieu de résidence des personnes qui : i) ont pris part à la réalisation de l'émission, y compris les auteurs, compositeurs, acteurs, scénaristes, monteurs, producteurs et techniciens; ii) détiennent une part ou des actions du capital des entreprises qui participent à l'émission; iii) détiennent les droits d'auteur de l'émission. Par ailleurs, l'AFC tient compte des sources de financement et autres éléments qu'elle juge pertinents.

Le gouvernement australien, plus précisément l'AFC, applique un système de points aux coproductions. Les producteurs, qui doivent tous être australiens, sont tenus d'obtenir un certain nombre de points proportionnel à leur participation financière. Par exemple, dans une production à 50/50, le producteur doit obtenir au moins la moitié (50 %) des points dans le genre concerné, selon le tableau 32 :

Outre le Canada, l'Australie a signé des accords de coproduction bilatéraux avec le Royaume-Uni, l'Italie, Israël et l'Allemagne et des protocoles d'entente avec la France et la Nouvelle-Zélande.

Système de points australien applicable aux coproductions

Dramatique (Total de 12 points)		Documentaire (Total de 10 points)		Animation (Total de 12 points)	
Fonction	**Points**	**Fonction**	**Points**	**Fonction**	**Points**
Réalisateur	2	Réalisateur	2	Réalisateur	2
Scénariste	2	Recherchiste/Scénariste	2	Scénariste	2
D.de.P	1	D.de.P	1	Maquettiste	1
Compositeur	1	Preneur de son	1	Scénario-maquette	1
Monteur	1	Monteur latéral	2	Créateur de dessins	1
Concepteur de la production	1	Compositeur	1	Animateur principal ou réalis. de l'animation	1
Quatre rôles principaux	1 pour chacun	Présentateur	1	Compositeur	1
				Trois voix principales	1 pour chacun

Royaume-Uni

Pour soutenir son secteur cinématographique et télévisuel, le Royaume-Uni s'est doté d'un certain nombre d'instruments de politique sous forme de mécanismes fiscaux, d'aide au financement et d'une série de programmes administrés par le Film Council, y compris des possibilités d'investissement dans des sociétés de financement à même les fonds de loteries.

Le Royaume-Uni est signataire de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique.

La certification d'un film britannique incombe à la Films Branch du Secretary of State for Culture, Media and Sport. Pour être admissible au soutien du Film Council, une production doit être reconnue comme film britannique en vertu du *Films Act* de 1985 (tableau 33). Les certificats de nationalité de l'UE peuvent être émis en vertu d'une disposition de la première directive de 1963 de l'Union européenne qui a établi des critères uniformes pour la reconnaissance de la nationalité des films des États membres de l'Union.

Les exigences relatives à l'obtention d'un certificat de nationalité de l'UE sont détaillées dans le tableau 34. À cette fin, on entend par citoyen britannique les ressortissants des pays considérés comme faisant partie de la sphère culturelle du Royaume-Uni. De plus, les ressortissants de l'UE comprennent les ressortissants des États membres ainsi que ceux de l'Islande, de la Norvège et du Liechtenstein, qui sont membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui comprend une clause de non-discrimination.

Exigences de contenu aux fins de certification comme film britannique

Domaine	Exigences
Propriété de la société de production	L'entreprise de production doit durant toute la période de réalisation du film être : i) une personne ordinairement résidente d'un État membre; ii) une société enregistrée dans un État membre sous réserve que la direction centrale et le contrôle de la société soient exercés dans un État membre – « Contrôle » désigne le pouvoir d'une personne ou d'un groupe de personnes de faire en sorte que les activités de la société soient conduites selon leur volonté en vertu des actions ou du droit de vote qu'elles détiennent et des pouvoirs qui leur sont conférés par les actes constitutifs de la société ou tout autre document régissant la société, ou par une autre société.
Personnel de création clef	Une des deux conditions suivantes doit être remplie pour être admissible à cet égard. On entend par personne admissible un citoyen d'un pays de l'Union européenne, du Commonwealth, de la Zone économique européenne ou du Royaume-Uni. i) Après déduction d'une personne non admissible, 70 % des coûts salariaux doivent concerner des personnes admissibles. ii) Après déduction de deux personnes non admissibles (dont l'une doit être un acteur), 75 % des coûts salariaux doivent concerner des personnes admissibles.
Lieu de tournage et des travaux de laboratoire	S'il s'agit de tournage en studio, il doit avoir lieu au R.-U., en Irlande ou dans un pays du Commonwealth.
Dépenses	Au minimum 70 % des dépenses engagées dans la production du film doivent être imputées à des activités entreprises au Royaume-Uni. Les frais d'acquisition ou les frais de licences, les frais financiers et d'intérêt et tous les autres frais généraux sont exclus.

Exigences de contenu du Royaume-Uni aux fins d'un certificat de nationalité de l'UE

Domaine	Exigences
Personnel de création clef : • Auteurs du scénario, de l'adaptation, des dialogues • Compositeur de la musique lorsqu'elle est créée pour le film • Distribution principale • Producteur exécutif ou directeur de production • Directeur de la photographie • Ingénieur du son • Réalisateur • Directeur artistique • Chef costumier	Ces fonctions doivent, en général, être occupées par des ressortissants de l'UE. Cependant, si les coûts salariaux des fonctions de création clefs concernent des ressortissants d'un pays tiers, les conditions suivantes doivent être remplies : i) si le réalisateur **est** de nationalité britannique ou ressortissant de l'UE, les ressortissants du pays tiers ne doivent pas compter pour plus de 40 % du personnel, toutes fonctions confondues; ii) si le réalisateur **n'est pas** citoyen britannique ou ressortissant de l'UE, tous les auteurs et compositeurs doivent être de nationalité britannique ou ressortissants de l'UE et les ressortissants de pays tiers ne doivent pas excéder plus de 20 % du personnel appartenant aux fonctions restantes.
Lieu de tournage	Le tournage en studio doit s'effectuer sur le territoire de l'UE. Si les scènes en extérieur sont tournées dans un pays tiers, jusqu'à 30 % des scènes en studio peuvent être tournées dans le pays tiers.

Outre le Canada, le Royaume-Uni a signé des accords bilatéraux de coproduction avec la France, l'Italie, l'Allemagne, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

Le Danemark

Le Danish Film Institute est l'organisme national chargé de soutenir et d'encourager le cinéma et la culture cinématographique au Danemark. Dans le cadre de son mandat, le DFI fournit de l'aide au développement, à la production, à la distribution et à la mise en marché. Il soutient également un certain nombre d'autres activités : archives, bibliothèques et cinémathèques.

Un film danois se définit comme un film dont le producteur est danois. On entend par Danois toute personne qui a la citoyenneté danoise ou qui réside au Danemark. Pour qu'une société ait la nationalité danoise, elle doit être enregistrée au Danemark. S'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, la direction et la majorité des membres du conseil doivent être danois. Une société étrangère dont la succursale est enregistrée au Danemark est aussi considérée comme danoise si le directeur de la succursale est danois. Pour être admissible à un financement, la langue du film doit être le danois, ou le film doit présenter des éléments artistiques ou techniques qui contribuent à la promotion de l'art et de la culture cinématographiques au Danemark.

Le Danemark est signataire de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique. Il a conclu des accords bilatéraux de coproduction avec le Canada et la France.

L'Irlande

L'Irlande soutient son secteur cinématographique et télévisuel principalement par l'entremise du Irish Film Board (IFB) et d'un programme fiscal avec déduction pour amortissement. L'IFB fournit un soutien aux cinéastes irlandais sous forme de programmes de prêts et de participations au capital. Bien que la grande part du soutien vise les projets de développement et de production, une certaine aide est fournie aux initiatives de mise en marché.

Membre de l'Union européenne, l'Irlande est signataire de la directive Télévision sans frontières. Elle est membre d'Eurimages et du programme Média.

Pour évaluer les projets qu'il soutient, l'IFB emploie une série de critères rigoureux, ne sélectionnant que les projets qui constituent un apport important à l'industrie irlandaise. De plus, pour l'IFB, le scénariste et le réalisateur sont au cœur de la trame artistique du film; par conséquent l'engagement de citoyens irlandais à ces postes constitue un critère déterminant pour obtenir une aide. L'IFB prend aussi en considération l'emploi de travailleurs irlandais aux postes techniques et de création ainsi que le recours à des Irlandais à tous les stades de la production.

En ce qui concerne l'accès au programme de déduction fiscale pour amortissement, des critères plus élaborés ont été développés. Pour être admissibles, les sociétés de production doivent être constituées dans le pays, être résidentes du pays et non d'ailleurs et, être constituées dans le but de produire et de distribuer un film admissible. L'Irlande n'emploie pas de systèmes de points au titre des éléments de création, mais d'autres facteurs sont pris en considération : i) le nombre de résidents irlandais employés aux différents stades de la production ainsi que le pourcentage de personnel non résident, ii) les possibilités de formation qu'offre la production. Au moins 75 % des activités de production doivent se dérouler en Irlande; certaines exceptions sont permises dans le cas des coproductions. En ce qui concerne les exigences de dépenses, la production doit démontrer qu'elle bénéficie à l'économie nationale et à l'industrie irlandaise. Afin d'évaluer les avantages économiques, les autorités tiennent compte des dépenses directes engagées pour des services irlandais, des installations et des biens, y compris les hôtels, le transport et les services de restauration. Afin d'évaluer les avantages pour l'industrie, l'emploi de producteurs, réalisateurs, scénaristes, acteurs principaux et équipes, studios, équipement et installations de postproduction irlandais sont également pris en compte.

Outre le Canada, l'Irlande a signé un accord de coproduction bilatéral avec l'Australie.

L'Italie

Le gouvernement italien apporte son soutien aux cinéastes, principalement sous forme de prêts et de garanties de prêt. Il fournit également une aide automatique en fonction des recettes-guichet. Cette aide est remise aux producteurs pour les aider à rembourser les prêts en cours ou pour financer de prochains films.

L'Italie fait la distinction entre deux types de productions nationales. Les films du premier type, désignés comme « film de production nationale », doivent répondre à un certain nombre minimum de critères pour être admissibles. Le second type comprend les films qui présentent un « intérêt culturel ». L'aide est en général plus généreuse pour les films du deuxième groupe et les critères relatifs aux éléments de création minimaux plus exigeants. Le tableau 35 en donne les détails.

En plus de son accord avec le Canada, l'Italie a signé des accords de coproduction bilatéraux avec les pays suivants : Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Cuba, Égypte, Hongrie, Israël, Espagne, France, Allemagne, ancienne Yougoslavie, ancienne Tchécoslovaquie, ancienne URSS, Maroc, Mexico, Nouvelle-Zélande, Portugal, Roumanie, Suède, Venezuela, Suisse, Royaume-Uni.

Espagne

Le gouvernement national espagnol a adopté un certain nombre de mesures pour soutenir son secteur cinématographique et télévisuel. Ce soutien va de programmes financiers à l'imposition de quotas de distribution et de quotas à l'écran.

En tant que membre de l'Union européenne, l'Espagne est signataire de la directive Télévision sans frontières. Elle est également signataire de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique, membre d'Eurimages et du programme Media Plus. En outre, du fait de ses liens culturels avec l'Amérique latine, l'Espagne participe au programme Ibermedia; elle est également signataire de l'accord multilatéral de coproduction avec la CACI.

Tableau 35

Exigences de contenu aux fins de financement en Italie

Domaine	Exigences
Propriété de la société de production	Doit être une société italienne : • son capital est majoritairement détenu par des personnes ayant la nationalité italienne; • le siège social et la résidence aux fins fiscales sont établis en Italie; • ses administrateurs ont la nationalité italienne; • son principal établissement est situé en Italie.
Langue	La bande-son doit être en italien.
Auteurs • Réalisateur • Auteur de l'histoire ou une majorité d'auteurs • Scénariste ou une majorité de scénaristes	i) À titre de « film de production nationale », 2 auteurs sur 3 doivent être de nationalité italienne. ii) À titre de « film d'intérêt culturel », les 3 auteurs doivent être de nationalité italienne.
Compositeur de la partition musicale	i) À titre de « film de production nationale », le compositeur doit être de nationalité italienne à moins que deux des personnes suivantes au moins aient la nationalité italienne : le directeur de la photographie, le monteur, le directeur artistique ou le créateur de costumes. ii) À titre de « film d'intérêt culturel », le compositeur doit avoir la nationalité italienne à moins que les quatre fonctions ci-dessus ne soient occupées par des Italiens.
Acteurs	• La majorité des acteurs dans les rôles de premier plan doivent être de nationalité italienne. • Les trois-quarts des acteurs dans des rôles secondaires doivent avoir la nationalité italienne.
Directeur de la photographie Monteur Directeur artistique Créateur de costumes	Trois sur quatre de ces fonctions doivent être exercées par des citoyens italiens, à moins que : i) le compositeur ne soit italien, deux des quatre fonctions doivent alors être occupées par des citoyens italiens; ou ii) le compositeur et les services techniques ne soient italiens, une des quatre fonctions doit alors être occupée par un Italien.
Industries techniques	La définition est identique à celle de société de production italienne.
Lieu de tournage et des travaux de laboratoire	La majorité des travaux en extérieur et en studio doivent se dérouler en Italie. Cependant, si le film est réalisé avec le concours d'industries techniques italiennes, une seule de ces conditions doit être remplie.

Le directeur général de l'Instituto de la Cinematografía y de las Artes audiovisuales du ministère de la Culture est responsable de la certification des films espagnols. Cette certification est accordée à un certain nombre de conditions qui sont reproduites dans le tableau 36.

Outre le Canada, l'Espagne a signé des accords de coproduction bilatéraux avec l'Argentine, l'Allemagne, l'Autriche, le Brésil, le Chili, Cuba, la France, l'Italie, le Maroc, le Mexique et le Portugal.

Exigences aux fins de financement en Espagne

Domaine	Exigences
Propriété de la société de production	Doit être de nationalité espagnole ou « ressortissant » d'un État membre de l'Union européenne et établie en Espagne.
Langue	La version originale doit être en langue espagnole ou dans l'une des autres langues officielles de l'Espagne.
Auteurs : • Réalisateur • Auteurs de l'adaptation • Auteurs du scénario • Auteurs du scénario ou du dialogue • Auteurs de la partition musicale spécialement créée pour le film	Au moins 75 % doivent être de nationalité espagnole ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.
Personnel : • Acteurs principaux • Directeur de la production • Directeur de la photographie • Ingénieur du son • Monteur • Directeur artistique • Créateur de costumes • Autres membres des équipes techniques et artistiques	Au moins 75 % doivent être de nationalité espagnole ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.
Lieu de tournage	La majorité du tournage doit avoir lieu en Espagne.
Lieu des travaux de laboratoire	Les travaux de laboratoire et en studio doivent avoir lieu en Espagne.

Initiatives et accords multilatéraux

Un certain nombre d'initiatives et d'accords multilatéraux ont concerné le secteur audiovisuel, particulièrement en Europe, depuis le début des années 1960. Ces accords sont destinés à encourager le libre commerce des produits du secteur de la production audiovisuelle entre pays signataires. Les projets multipartites réalisés en vertu de ces accords ont généralement accès aux mesures de soutien mises en place par les pays concernés.

La directive du Conseil de l'Europe

La directive du Conseil de 1963 est le premier instrument multilatéral. Elle a pour but de faciliter la libre circulation des films parmi les États membres de l'Europe. Un film est réputé avoir la nationalité d'un État membre s'il remplit un certain nombre des conditions suivantes, telles qu'énoncées au tableau 37.

La directive Télévision sans frontières

La directive Télévision sans frontières établit le cadre légal de référence pour la libre prestation de services télévisuels dans l'Union. À cette fin, elle coordonne, au niveau communautaire, certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

L'un des principes fondamentaux de la directive veut que les diffuseurs des pays partenaires réservent une proportion majoritaire de leur temps de diffusion à des œuvres européennes, à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au télé-achat.

Directive du Conseil

Société de production	• Dans le cas d'une personne physique, le producteur doit être ressortissant ou résident d'un État membre. • Dans le cas d'une personne morale (société), cette dernière doit être constituée conformément aux lois d'un État membre et avoir son siège social, sa direction centrale ou son principal établissement dans un État membre; si le siège social n'est pas situé dans un État membre, son activité doit être « effectivement et de façon permanente liée à l'économie d'un État membre».
Langue	L'une des langues de l'État membre en question.
Réalisateur	Doit être ressortissant de l'État membre ou appartenir à son domaine culturel (exception accordée si au moins 4/5 des auteurs sont ressortissants d'États membres).
Auteurs du scénario, de l'adaptation, du dialogue, et de la partition musicale si elle est spécifiquement créée pour le film.	Doivent être ressortissants d'un État membre ou appartenir à son domaine culturel (exception accordée si au moins 3/5 des auteurs sont des ressortissants, le réalisateur est un ressortissant ou si au moins 4/5 des auteurs sont des ressortissants).
• Acteurs dans un premier rôle • Directeur de la production • Directeur de la photographie • Ingénieur du son • Monteur • Directeur artistique • Créateur des costumes	La majorité de l'équipe de création doit être constituée de ressortissants d'un État membre ou appartenir à son domaine culturel (exception accordée lorsqu'au moins 3/5 de l'équipe artistique sont des ressortissants).
Lieu de tournage	Le tournage en studio doit avoir lieu dans un État membre (exception admise pour effectuer 30 % des travaux en studio dans un pays tiers si le tournage en extérieur doit s'effectuer dans un pays tiers).
Coproductions	• Les coproductions sont assimilables aux films nationaux. • Les films réalisés en collaboration avec des pays tiers sont assimilables aux films nationaux. • Dans les deux cas, la contribution artistique et technique des États membres ne doit pas être inférieure à 30 %.

Les pays partenaires déterminent seuls la manière de mettre en œuvre la directive. Certains pays l'ont intégrée à leur législation alors que d'autres, comme la France, ont établi des critères distincts ou des systèmes de points.

Contrairement à la définition de film national, la directive ne prévoit aucun processus de certification des œuvres européennes. Il incombe aux autorités nationales dans chaque pays de surveiller la conformité à la directive, selon les chiffres communiqués par les diffuseurs. Les exigences sont définies dans le tableau 38.

Exigences de la directive Télévision sans frontières

Nationalité	Les œuvres suivantes sont réputées être des « œuvres européennes », sous réserve de l'admissibilité de la production. Le critère, cependant, établit une distinction entre : A) les œuvres originaires d'États membres; B) les œuvres originaires d'États non membres, mais parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe; C) les œuvres originaires d'États tiers européens. Les œuvres doivent avoir leur origine dans un État membre, un État partie à la Convention européenne sur la télévision transfrontière ou dans un État tiers européen (selon la description ci-dessus).
Propriété • Société de production	L'entreprise de production doit remplir l'une des trois conditions suivantes : A) Si elle est originaire d'un État membre : • la production doit être réalisée par un ou des producteurs établis dans un ou plusieurs États; • la production doit être supervisée et effectivement contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis dans un ou plusieurs États; • la contribution des coproducteurs des États au coût total de la production doit être majoritaire et ne pas être contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors de ces États. Ces trois mêmes conditions doivent être remplies si la production est : B) originaire d'un État partie à la Convention européenne du Conseil de l'Europe, et C) originaire d'États tiers européens.
Personnel de création clef	
Auteurs	• Si originaire d'un État membre, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours d'auteurs résidant dans un ou plusieurs États membres. • Si originaire d'un État partie à la Convention européenne du Conseil de l'Europe, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours d'auteurs résidant dans un ou plusieurs des États parties à la Convention. • Si originaire d'autres États européens, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours d'auteurs résidant dans un ou plusieurs États européens.
Personnel (techniciens)	• Si originaire d'un État membre, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours de travailleurs résidant dans un ou plusieurs États membres. • Si originaire d'un État partie à la Convention européenne du Conseil de l'Europe, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours de travailleurs résidant dans un ou plusieurs des États parties à la Convention. • Si originaire d'autres États européens, la production doit être réalisée « essentiellement » avec le concours de travailleurs résidant dans un ou plusieurs États européens.
Lieu de tournage	Aucune
Lieu des travaux de laboratoire	Aucune
Dépenses	Aucune

La Convention européenne sur la télévision transfrontière

À l'instar de la directive Télévision sans frontières, la Convention européenne stipule que les parties à la Convention doivent veiller, lorsque cela est réalisable, à ce que leurs diffuseurs réservent aux œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion.

La définition d'œuvres européennes aux termes de la Convention est assez sommaire. Elle désigne par « œuvres européennes » des œuvres de création dont la production ou la coproduction est contrôlée par des personnes physiques ou morales européennes.

Les États membres de l'Union européenne appliquent en priorité la directive Télévision sans frontières. La Convention européenne s'adresse aux États qui ne sont pas partie à la directive ou à des coproductions entre États membres et aux États qui ne sont pas parties à la directive.

La Convention européenne sur la coproduction cinématographique

Les pays signataires de la Convention sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, ancienne République yougoslave de Macédoine, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie.

La Convention se situe dans le cadre des actions du Conseil de l'Europe en faveur du développement de coproductions multilatérales en Europe. Elle vise à faciliter la réalisation de coproductions en permettant aux coproductions multilatérales au sein de l'Europe de bénéficier des avantages réservés aux films nationaux dans les pays participants; elle vise également à faciliter l'entrée, la résidence et le travail de tous ceux qui y apportent leur concours dans tous les pays qui participent à la coproduction.

En général, la Convention s'applique aux coproductions qui réunissent au moins trois producteurs établis dans différents pays parties à la Convention. Pour être admissible, il faut obtenir le nombre minimum de points définis dans le tableau 39.

La Conferencia de Autoridades Cinematografica de Iberoamérica (CACI)

La CACI comprend deux principaux volets de politique : i) le programme Ibermedia, et ii) un accord multilatéral de coproduction signé entre les parties. Les pays signataires sont : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Cuba, Chili, Espagne, Mexique, Pérou, Portugal, Uruguay, Venezuela.

Créé en 1997 pour encourager le développement, la production et la coproduction d'œuvres audiovisuelles, Ibermedia fournit de l'aide aux producteurs indépendants dont l'entreprise est enregistrée dans l'un des pays signataires. Les productions admissibles comprennent les longs métrages et les documentaires de longue durée coproduits par trois pays membres. De plus, les auteurs, techniciens et acteurs doivent être originaires des pays membres. Cependant, certaines exceptions sont admises lorsqu'elles sont motivées.

L'accord multilatéral de coproduction fournit une aide proportionnelle à la contribution financière. Dans une production entreprise en vertu de l'accord, l'apport artistique et de création doit être assuré exclusivement par des ressortissants des pays signataires.

Exigences de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique

Droit d'auteur	Propriété conjointe des coproducteurs.
Groupe Création : • Réalisateur – 3 points • Scénariste – 3 points • Compositeur – 1 point **Groupes Interprètes :** • Premier rôle – 3 points • Second rôle – 2 points • Troisième rôle – 1 point **Groupe Techniciens et artisans :** • Caméraman – 1 point • Premier preneur de son – 1 point • Monteur – 1 point • Directeur artistique – 1 point • Lieu du studio ou du tournage – 1 point • Lieu de la postproduction – 1 point	• Un film sera qualifié s'il obtient au moins 15 points sur un total de 19. • Un film qui obtient moins de 15 points peut encore bénéficier de la Convention si les autorités compétentes des États concernés lui accordent une exception au motif que l'œuvre reflète une « identité européenne ».
Participation et dépenses	• La participation à une coproduction multilatérale est au minimum de 10 % et au maximum de 70 %. • La participation à une coproduction bilatérale est au minimum de 20 % et au maximum de 80 %. • Si la participation minimum est inférieure à 20 %, un État membre peut prendre des mesures pour interdire l'aide à la coproduction.
Pays tiers	Les coproducteurs établis en dehors des États membres peuvent se joindre à une coproduction établie aux termes de la convention, mais leur apport total ne peut être supérieur à 30 % du coût total de la production.
Notes	Contient une disposition visant les coproductions financières; la participation fixée varie entre 10 et 25 %. Il faut un partenaire majoritaire d'un État membre dont la participation est fixée à 70 %.

2.4

Évaluation du système de contenu canadien

Après des consultations étendues auprès des Canadiens (dont le résumé est fourni au chapitre 1), l'examen de l'infrastructure actuelle de la politique relative au contenu canadien, l'analyse des données pertinentes et l'évaluation des approches des autres pays en matière de contenu national, nous arrivons à la conclusion que le système actuel comporte des faiblesses importantes. Ces faiblesses se manifestent sur deux plans : i) celui de la définition proprement dite et ii) celui de l'administration.

La définition actuelle de contenu canadien manque de focalisation culturelle.

La définition actuelle de contenu canadien est sous-tendue par trois grands types de test (personnel de création clef, dépenses de production et dépenses de postproduction). De notre point de vue, ceux-ci confondent objectifs culturels et objectifs économiques. Plus particulièrement, ils confèrent une certaine ambiguïté aux principaux objectifs que le gouvernement cherche à atteindre.

De notre point de vue, les trois tests confondent objectifs culturels et objectifs économiques

Le document de discussion du ministère du Patrimoine canadien, *Le contenu canadien au 21e siècle*, déclare que :

> « Tout système de définition devrait contribuer à l'atteinte des objectifs de politique publique du gouvernement pour les secteurs du cinéma et de la télévision *qui sont avant tout d'ordre culturel*, et qui consistent à faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes aient accès à une plus grande diversité de choix et à mettre les Canadiens et Canadiennes en relation les uns avec les autres et avec le monde. » [c'est nous qui soulignons]

Si l'on admet que la notion de production cinématographique ou télévisuelle est par nature canadienne du fait que la production est réalisée par une équipe de créateurs canadiens, on voit mal alors l'intérêt culturel d'en mesurer les éléments non créatifs.

En outre, dans le système actuel, le test portant sur les éléments de création clefs se limite à déterminer si le nombre de fonctions exercées par des Canadiens est suffisant pour qu'une production obtienne au moins 6 points sur 10, sans autre considération sur les coûts associés à ces personnes. En fait, les coûts associés aux fonctions de création clefs ne sont pas pris en compte pour déterminer si les dépenses de production ont passé le test. À notre avis, cette dissociation entre test portant sur les éléments de création et test portant sur les dépenses de production est susceptible de creuser les inégalités entre artistes canadiens et non canadiens, particulièrement en ce qui concerne les fonctions de scénariste, de réalisateur et d'interprète principal.

Si l'on examine les fonctions de création clefs auxquelles s'applique le système des 10 points actuel, nous remarquons l'exclusion d'un certain nombre de fonctions importantes qui, selon nous, constituent un apport artistique à l'ensemble de l'œuvre. À titre d'exemples, citons les créateurs de costumes et les monteurs de son. Les milieux internationaux du cinéma reconnaissent ces fonctions et leur décernent des prix. Le fait qu'elles ne

soient pas prises en compte dans le système de points applicable aux fonctions de création clefs aux fins du contenu canadien nous paraît constituer une lacune.

Nous croyons que le test fondamental déterminant si une œuvre est canadienne devrait simultanément prendre en considération les aspects relatifs à la création et aux coûts. De plus, le champ du test devrait comprendre l'ensemble des équipes artistiques et techniques, toutes deux vitales dans une œuvre de production.

Le modèle des 10 points actuel ne répond pas adéquatement au large éventail de la programmation à contenu canadien.

Comme l'indiquent les données fournies au début du présent rapport, le système des 10 points applicable aux fonctions de création clefs n'est pas compatible avec tous les genres de programmation. Il est moins adapté à des genres reconnus uniquement par le CRTC aux fins du contenu canadien (c.-à-d. les sports, les jeux télévisés) et à peine davantage en ce qui concerne les productions documentaires, pédagogiques et éducatives, musicales et de magazines, qui sont aussi reconnues par le BCPAC. Plus encore, le système des 10 points est mal adapté aux émissions consacrées aux arts d'interprétation et aux variétés, que reconnaissent les trois volets de l'infrastructure de la politique publique.

Même en ce qui concerne les productions dramatiques et d'animation (deux genres pour lesquels le système des 10 points a été conçu), les projets certifiés au cours des quelques dernières années, que ce soit par le CRTC ou par le BCPAC, ne tenaient pas forcément compte de toutes les fonctions de création clefs.

L'infrastructure de la politique cinématographique et télévisuelle fédérale est fragmentée et, de ce fait, manque de cohérence, d'effet de synergie et de transparence.

Comme l'expose en détail le document de discussion du ministère du Patrimoine canadien *Le contenu canadien au 21e siècle*, la matrice législative fédérale sur le cinéma et la télévision ainsi que la réglementation et les programmes de soutien ont graduellement évolué au cours des 65 dernières années. Cependant, chacun des instruments de cette matrice a progressé isolément, selon son propre champ de compétence, créant ainsi le collage relativement complexe dont nous héritons aujourd'hui.

De plus, chacune des initiatives de politique entreprise au cours des années l'a été en l'absence de tout cadre de politique audiovisuelle structurant. L'infrastructure des politiques actuellement en place se trouve donc à naviguer entre trois courants ou volets essentiellement distincts et pourtant complémentaires.

Le premier volet concerne le **soutien financier direct**, qui provient très largement du Fonds du long métrage du Canada et du Fonds canadien de télévision. Le premier programme est totalement administré par Téléfilm Canada en vertu de son mandat d'organisme voué au développement et à la promotion d'une industrie du long métrage au Canada. Le second consiste en un partenariat entre le secteur public et le secteur privé dont une grande partie du budget provient de fonds publics : Téléfilm Canada en fournit une partie en vertu de son mandat, et le ministère du Patrimoine canadien en finance une autre en vertu d'ententes de contributions.

Le second volet concerne le **soutien financier indirect** destiné à assurer un environnement financier plus stable et un développement à long terme des sociétés de production. Ce financement est fourni sous forme de crédit d'impôt remboursable. Le Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique, coadministré par le BCPAC, est régi par la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son Règlement.

Le troisième concerne le **système de radiodiffusion**, régi par son propre cadre législatif et réglementé et surveillé par le CRTC.

Il y a un fil conducteur qui relie ces trois courants : ils s'efforcent tous les trois d'assurer la réalisation de films ou d'émissions de télévision à contenu canadien et d'en faciliter l'accès. Si ce n'était du contenu canadien, aucun de ces trois organismes n'existerait.

En dépit d'un objectif commun, la nature fragmentée de l'infrastructure des politiques et le souci de respecter leurs mandats respectifs ont conduit ces organismes, soit à développer leur propre définition de contenu canadien, soit à interpréter celle des autres. Chacun d'eux a de plus mis en place des procédures administratives relatives à l'examen des renseignements fournis par les requérants aux fins du contenu canadien. Ces requérants doivent souvent soumettre les mêmes renseignements sur leurs œuvres à des organismes différents. Les duplications et les redondances ainsi créées au sein du système sont une cause d'inefficacité tant dans le secteur public que privé.

La fragmentation de l'infrastructure des politiques a aussi généré des incohérences au regard du système de contenu canadien au cours des années. Ces incohérences, telles qu'elles nous apparaissent, se produisent à plusieurs niveaux.

Au premier niveau, se trouve la façon dont certains organismes appliquent la définition de contenu canadien en tant que mécanisme permettant d'atteindre un but qui n'a que très peu à voir avec le contenu canadien. L'exemple le plus évident est celui de la certification par le CRTC de la programmation étrangère postsynchronisée. Si nous soulignons cette activité, notre intention n'est pas de remettre en question l'objectif visant à rendre disponibles les œuvres étrangères en français, en anglais et dans les langues autochtones ou celui de confier à des Canadiens les voix hors champ dans le doublage de ces œuvres – ce sont là, croyons-nous, des objectifs de politique culturelle importants. Nous mettons plutôt en question les moyens qui sont utilisés pour atteindre ces objectifs. Faire équivaloir programmation étrangère et contenu canadien, de quelque façon que ce soit, nous paraît détourner la notion même de contenu canadien. Il nous semble que, si l'objectif est de permettre le développement du secteur du doublage au Canada, des instruments économiques orientés vers l'entreprise, comme les crédits d'impôt, seraient plus appropriés. Un autre exemple serait celui du FCT qui a étendu la notion de programmation télévisuelle canadienne en tentant de mesurer les éléments « distinctivement canadiens » d'une histoire. Cette décision n'a pas été prise strictement aux fins du contenu canadien, mais plutôt pour tenter d'endiguer le flot considérable de demandes de fonds.

Au deuxième niveau d'incohérence viennent les exceptions.

Un type d'exception, admis uniquement par le CRTC, concerne les « blocs de production », définis comme deux ou plusieurs coproductions ou coentreprises engagées par une société canadienne de production et une ou plusieurs sociétés de production non canadiennes où une production admissible comme production canadienne, à faible participation étrangère, est couplée à une production étrangère à faible participation canadienne. L'autre type d'exception concerne ce que l'on appelle le « jumelage », qui consiste à coupler une production entièrement canadienne à une production étrangère ne comportant presque aucune participation canadienne autre que financière. Aucune de ces exceptions n'est admise par le BCPAC, Téléfilm Canada ou le Fonds de télévision canadien.

Par ailleurs, le CRTC peut permettre certaines exceptions en ce qui concerne les fonctions liées à celles de scénariste, de réalisateur et des deux interprètes principaux qui ne sont pas retenues par d'autres organismes. Bien que le requérant doive motiver sa demande d'exception — la décision finale à cet égard appartenant au Conseil — un tel processus manque de transparence et pêche par incohérence avec les autres volets de l'infrastructure des politiques.

Dans le cadre du Fonds du long métrage du Canada, Téléfilm Canada admet une exception uniquement en ce qui concerne l'acteur canadien dans le rôle principal. Dans les principes directeurs des programmes, l'organisme précise qu'il continuera à faire preuve d'une certaine souplesse à l'égard des protagonistes ou la situation d'ensemble pour autant que l'acteur non canadien soit essentiel à la mise en marché du film. Tout en reconnaissant la nécessité d'une certaine souplesse pour permettre aux producteurs d'obtenir une bonne combinaison des éléments de leur production, il faut aussi admettre qu'il est difficile d'évaluer l'apport d'un interprète non canadien au potentiel commercial d'un film.

Le troisième niveau d'incohérence concerne l'évaluation du contenu canadien, processus qui diffère selon les organismes fédéraux. Par exemple, le CRTC, qui évalue les téléséries dans leur ensemble, retient deux critères obligatoires : i) au moins 60 % de tous les épisodes doivent obtenir au moins six points au titre des éléments de création, ii) la série complète doit atteindre une moyenne de six points par épisode. Bien que cette approche ait été adoptée pour tenir compte de la variation des éléments de création d'un épisode à l'autre, il reste que certains épisodes peuvent ne pas satisfaire les critères minimum relatifs aux éléments de création. Le BCPAC, ainsi que le Fonds canadien de télévision, par ailleurs, exigent que chaque épisode respecte ces critères.

Le quatrième niveau d'incohérence a trait à la transparence des éléments qui, en réalité, font qu'une production est canadienne. Chaque organisme, ayant été créé en vertu de son propre cadre législatif ou réglementaire, se trouve en effet lié par des clauses de confidentialité. Ces clauses interdisent le partage d'informations entre organismes fédéraux et provinciaux et avec le public en général. Cet état de choses est assez difficile à comprendre lorsque l'on sait que les noms des personnes ayant participé à sa réalisation figurent toujours au générique d'un film ou d'une émission de télévision. De plus, l'incapacité de partager ouvertement de l'information sur les éléments de création clefs constitue intrinsèquement un risque élevé pour l'ensemble de l'infrastructure.

Le cinquième niveau d'incohérence découle directement de la fragmentation de l'infrastructure des politiques; en effet, chaque organisme a mis en œuvre son propre système d'information interne pour suivre les projets qu'il administre. Le manque de rigueur s'observe à la fois dans le type d'informations recueillies et dans la façon dont elles sont cataloguées. De plus, à ces mêmes fins, chaque organisme a mis en place des systèmes informatiques et des bases de données différents. Disons, enfin, que les systèmes actuels sont incompatibles entre eux. Il devient donc impossible d'obtenir une image précise du secteur de la production à contenu canadien au moment voulu et de façon économiquement efficace ou de contrôler le contenu canadien à partir du système de soutien public, ou de le suivre après sa sortie sur le marché.

La nécessité d'instaurer des mécanismes de suivi s'avère de plus en plus aiguë avec l'entrée de la révolution numérique dans le paysage audiovisuel. La numérisation de la musique et les moyens techniques de reproduction et de partage largement répandus ont bouleversé le secteur de la musique au cours des dernières années, on en conviendra. Nous croyons que le secteur audiovisuel devra, à court terme, affronter ces mêmes défis – certains diront que nous y sommes déjà. Pour survivre dans cet environnement, tous les producteurs devront pouvoir compter sur des systèmes plus efficaces pour mieux suivre l'utilisation de leurs œuvres au Canada et dans le monde.

L'absence d'un système national complet de collecte de données empêche d'évaluer rapidement les développements qui touchent les secteurs cinématographique et télévisuel. Ces secteurs évoluent aujourd'hui plus rapidement, même en dehors du champ de la technologie numérique. Le manque d'accès rapide et facile à des données complètes a un effet direct sur l'aptitude moins qu'optimale du système à mettre en œuvre ses politiques et ses évaluations. Si nous voulons demeurer compétitifs dans l'avenir, il faudra que les administrateurs de politiques et de programmes ainsi que l'industrie soient capables d'ajuster leurs activités le mieux possible et sans délai.

L'infrastructure des politiques reflète l'absence totale de corrélation entre les avantages fournis par le secteur public et les exigences de contenu canadien.

Le contenu canadien comporte intrinsèquement une hiérarchisation des politiques publiques qui commence avec l'accès au système de radiodiffusion, se poursuit avec le programme de crédit d'impôt et culmine, au niveau le plus élevé, avec les programmes de financement direct. Une production reconnue au volet du financement direct en tant que contenu canadien, est en général admissible

au crédit d'impôt et au système de radiodiffusion. De la même façon, les productions à contenu canadien certifiées par le BCPAC au titre du crédit d'impôt sont automatiquement admises par le CRTC à des fins de radiodiffusion.

On en arrive au résultat que les productions certifiées aux fins de radiodiffusion *et* bénéficiant d'une aide au financement par voie de crédits d'impôt ne sont pas tenues de répondre aux exigences plus contraignantes relatives aux éléments de création autres que celles concernant la certification aux fins de radiodiffusion.

Nous remarquons également, dans le programme de crédit d'impôt, ce que nous considérons comme une énorme faiblesse. En effet, une production, dans laquelle des Canadiens occupent les fonctions de création clefs permettant d'obtenir 6 points sur 10, reçoit la même aide au financement que celle qui obtient 10 points sur 10. Autrement dit, ce programme ne présente aucun incitatif susceptible d'augmenter le contenu canadien d'une production.

Nous croyons qu'il y a lieu d'établir une corrélation plus étroite au sein de l'infrastructure de la politique relative au contenu canadien entre les avantages qu'offre le système public à une production et les exigences que cette production doit satisfaire aux fins du contenu canadien.

Il y a un manque de cohérence à l'échelle de l'infrastructure des politiques quant à la priorité accordée à la programmation canadienne.

Dans le but de fournir un incitatif supplémentaire aux télédiffuseurs pour qu'ils acquièrent et diffusent certains genres de programmation canadienne, le CRTC a adopté un système de primes au titre du contenu canadien. Les catégories prioritaires d'émissions canadiennes sont : les dramatiques, la musique, la danse, les variétés et les documentaires de longue durée; sont également jugées prioritaires les émissions régionales dans les domaines autres que les nouvelles, l'information, les sports et les magazines de variétés.

Sans entrer dans le débat en cours sur la pertinence de la liste actuelle des catégories d'émissions prioritaires, nous remarquons que rien ne permet de distinguer si l'émission « prioritaire » a bénéficié d'un financement public soit sous forme de crédit d'impôt ou en vertu des programmes de financement direct. Il nous semble que, si le gouvernement a suffisamment confiance en une production pour lui accorder un soutien financier, il devrait chercher à lui assurer la priorité au sein du système de radiodiffusion. Ceci offrirait aux Canadiens la possibilité de regarder les émissions qu'ils subventionnent avec leurs taxes.

Le Canada est de plus en plus isolé sur la scène mondiale.

Étant donnée la nature des coproductions et les défis particuliers que présente ce domaine, nous traitons en détail au chapitre 4 des questions pertinentes et des solutions possibles.

La concentration du marché et des régions dans le secteur de la distribution canadienne pose d'importants défis.

La distribution constitue un lien important entre le producteur et le public. Les défis auxquels ce secteur est confronté et les solutions possibles sont traités au chapitre 4.

UNE NOUVELLE APPROCHE DU CONTENU CANADIEN

En nous basant sur l'évaluation de l'infrastructure actuelle de la politique sur le contenu canadien que nous avons faite, nous croyons que le Canada devrait opérer des changements fondamentaux dans trois domaines clefs, qui se traduisent comme suit :

i) comment est définie une production à contenu canadien,
ii) comment est administré le contenu canadien dans son ensemble,
iii) comment augmenter le recours aux créateurs canadiens.

Nous croyons que les changements proposés bénéficieront au milieu du cinéma et de la télévision tout entier. Ils constitueront les piliers des solides fondations bâties au cours des dernières décennies et permettront d'imprimer plus de cohérence et de synergie au sein de l'infrastructure, ce qui, en dernière analyse, rendra mieux service à l'ensemble des Canadiens. Et, nous tenons à le souligner, ceci peut être accompli sans s'éloigner des objectifs de politique culturelle que le Canada a depuis longtemps fixés aux secteurs cinématographique et télévisuel.

Dans les milieux du cinéma et de la télévision, certains n'applaudiront pas aux changements recommandés : ils soutiendront que l'approche proposée est plus compliquée, ou que sa mise en œuvre n'apportera que plus d'incertitude dans un environnement déjà préoccupant. D'autres prétendront peut-être que la nouvelle approche pourrait se solder par un recul des résultats réalisés jusqu'ici. Ce ne sont pas là nos conclusions. Nous croyons qu'en évitant de traiter les faiblesses du système, nous ne faisons que retarder l'inévitable. Il deviendra en effet de plus en plus difficile d'atteindre l'objectif principal qui est d'assurer un contenu cinématographique et télévisuel de qualité, conçu et regardé par des Canadiens. Ceci est particulièrement vrai des productions coûteuses que représentent les émissions dramatiques et les longs métrages.

3.1

Principes fondamentaux

En développant une nouvelle approche de politique sur le contenu canadien, nous avons, pour guider notre réflexion, posé un certain nombre de principes fondamentaux. Ce sont :

- Le contenu canadien des productions cinématographiques et télévisuelles ne peut être l'œuvre que de Canadiens. Tout en reconnaissant la subjectivité de cet énoncé, nous croyons fermement, cependant, que des étrangers ne peuvent faire le récit d'un événement ou raconter une histoire d'un point de vue canadien, qu'il s'agisse d'histoires dramatiques, de documentaires, de variétés ou d'arts d'interprétation et même de sport. Le seul fait qu'elle soit en majeure partie créée par des Canadiens confère à une œuvre audiovisuelle son identité canadienne.

Nous croyons que le contenu canadien ne peut être l'œuvre que de Canadiens

- Le sujet d'un film ou d'une émission de télévision canadiens devrait être déterminé par des créateurs. Dans d'autres secteurs, comme ceux des arts visuels ou d'interprétation, on encourage les artistes à créer des œuvres issues du plus profond de leur imaginaire, sans égard à la source d'inspiration. De fait, c'est pour cela qu'on leur rend hommage. Les créateurs dont le médium est le cinéma ou la télévision devraient, croyons-nous, jouir d'une même liberté. Nous sommes confiants qu'avec une telle liberté, les créateurs canadiens continueront de défier les conventions et de repousser les frontières de l'imagination, parfois pour instruire, d'autres fois simplement pour distraire. Les créateurs culturels du Canada, quel que soit le domaine, devraient jouer un rôle déterminant en dessinant le cours de l'évolution culturelle du Canada.

Il conviendrait d'assurer une cohérence, une synergie et une transparence plus grandes à l'échelle de l'infrastructure de la politique de contenu canadien

- Il conviendrait d'assurer une cohérence, une synergie et une transparence plus grandes à l'échelle de l'infrastructure de la politique de contenu canadien. En d'autres termes, une seule norme nationale devrait être retenue pour déterminer le contenu canadien, une norme qui puisse répondre adéquatement aux diverses réalités de la production, et donc imprimer une plus grande synergie. Il faut, en outre, assurer plus de transparence au système de contenu canadien pour rendre possible le partage de l'information non seulement entre institutions fédérales, mais aussi avec les organismes de financement provinciaux, sans oublier le public canadien. Le fait que le gouvernement du Canada reconnaisse à telle production un contenu canadien et qu'un certain nombre de créateurs canadiens aient contribué à sa réalisation ne devrait pas, à notre avis, constituer un sujet confidentiel. Une telle information devrait être largement accessible au public.
- Il faudrait établir une corrélation plus directe, à l'échelle du système, entre les avantages publics accordés à une production à contenu canadien et les exigences minimales que la production doit satisfaire pour se qualifier à cet égard. En d'autres

termes, les exigences minimales relatives à l'emploi de créateurs canadiens devraient être d'autant plus élevées que le soutien à un projet fourni par le gouvernement fédéral est plus important.

- Les critères utilisés pour évaluer le contenu canadien d'une production devraient cibler l'ensemble des équipes artistiques et techniques. Nous l'avons dit plus tôt, ce qui confère à une production cinématographique ou télévisuelle son caractère canadien unique, c'est le fait que ce sont des Canadiens qui contribuent largement à sa réalisation.
- Il faut définir un cadre de critères en matière de contenu canadien qui soit uniforme et susceptible d'accommoder les divers genres de production. Ce cadre devrait être suffisamment souple pour permettre aux producteurs d'effectuer un montage financier créatif approprié de manière que leur projet puisse se concrétiser dans un environnement qui devient de plus en plus compétitif.
- L'administration de toute l'infrastructure de la politique sur le contenu canadien devrait être plus efficace, plus simple à surveiller et à évaluer. Il va sans dire que les secteurs privé et public sont tenus aujourd'hui de s'adapter de plus en plus rapidement aux changements tant sur le plan national qu'international. À cet égard, les prises de décision doivent s'appuyer sur des données justes. En l'absence d'information pertinente et à jour, toute action, qu'il s'agisse des décideurs fédéraux ou du secteur privé, sera plus ou moins vouée à l'échec.

L'administration de toute l'infrastructure devrait être plus efficiente et plus simple et permettre de réglementer et d'évaluer le contenu canadien

3.2

Un nouveau modèle pour définir le contenu canadien

Le nouveau modèle proposé représenterait une norme nationale qui servirait de cadre uniforme à l'infrastructure générale des politiques de soutien au cinéma et à la télévision. Il se veut un moyen d'éliminer les très nombreuses duplications du système actuel en réunissant les éléments communs qui sont aujourd'hui administrés séparément par divers organismes. Il est aussi destiné à assurer un degré accru de cohérence et de synergie à l'échelle du système de soutien au contenu canadien. Une norme nationale, qui assurerait une cohérence plus grande, permettrait en retour de progresser rapidement vers une transparence accrue, une meilleure surveillance et une meilleure évaluation des politiques.

Nous tenons à le souligner, le modèle proposé n'est pas destiné à remplacer ou à diminuer les rôles qu'ont joué jusqu'ici des organismes comme le CRTC, le BCPAC, Téléfilm Canada ou le Fonds canadien de télévision. Cependant, en regroupant les activités d'évaluation et de certification communes à tous ces organismes, nous permettrons à chacun d'eux de mieux se concentrer sur le développement de nouvelles initiatives ou d'accorder une plus grande attention à l'ajustement et à la surveillance des programmes et règlements existants qui sont plus directement liés à leurs objectifs et mandats particuliers.

Le modèle proposé maintient tels quels certains éléments d'évaluation du contenu canadien, mais entraîne des changements substantiels pour d'autres.

Ce qui ne devrait pas changer

Propriété et contrôle

Les exigences relatives à la propriété et au contrôle devraient à notre avis demeurer. Elles permettent d'encourager le développement d'entreprises de production canadiennes et d'assurer que les revenus issus de l'exploitation du contenu canadien sur le marché national et international reviennent au Canada.

Lignes directrices relatives au contrôle du producteur

Pour limiter l'accès au Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique aux productions qui sont la propriété et sous le contrôle effectif de sociétés canadiennes, le BCPAC tient compte d'un certain nombre de critères. Ces critères sont énoncés dans les Lignes directrices sur le contrôle de la production[18] du BCPAC.

Les lignes directrices définissent en détail ce que comprend la notion de producteur. Brièvement, le producteur est la personne qui contrôle la production et qui en est le principal décideur, du début à la fin. Dans son évaluation, au regard du contrôle et du pouvoir décisionnel, le BCPAC prend en compte, sans s'y limiter, certains aspects, notamment la propriété du droit d'auteur mondial, la propriété des droits de distribution sur le territoire canadien, le contrôle de l'attribution des premières licences d'exploitation commerciale de la production et l'intérêt financier à l'égard de l'exploitation de la production sur les marchés étrangers.

Par ailleurs, le BCPAC évalue un certain nombre d'indicateurs reliés, par exemple, le degré auquel le financement du budget est effectué par une seule entité non canadienne; si l'entité canadienne est propriétaire et contrôle les droits de distribution ou d'exploitation pour tout au moins le territoire des États-Unis ou une partie du monde économiquement importante en dehors de l'Amérique du Nord;

[18] Dans son avis public 2000-42, le CRTC fait référence à ces lignes directrices.

si le producteur reçoit une part des profits nets. D'autres facteurs tiennent compte des considérations suivantes : s'il existe ou non des preuves montrant que le producteur ne participe pas entièrement à l'élaboration de l'idée, du concept ou du scénario; si les participants étrangers exercent un contrôle indu ou si une société étrangère (autre qu'une institution financière reconnue), qui fait normalement affaires dans le secteur de la production, de la distribution ou de la radiodiffusion ou dans un secteur connexe, fournit la garantie de bonne fin et possède donc un droit de prise de contrôle.

Dans l'ensemble, les lignes directrices servent à déterminer si un producteur qui sollicite le soutien du gouvernement canadien possède le contrôle effectif et le pouvoir décisionnel du contenu canadien. Même si, pour certains, il y aurait lieu de clarifier ces lignes directrices, nous croyons que leur esprit et leur intention demeurent valables et qu'elles devraient être rigoureusement appliquées.

Exigences relatives à la citoyenneté

Les exigences relatives à la définition de ce qu'est un Canadien doivent demeurer. Aux fins du contenu canadien, un Canadien est quelqu'un qui est citoyen canadien au sens que lui donne la *Loi sur la citoyenneté*, ou résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*. Nous ne croyons pas, comme certains l'ont suggéré, qu'il y ait lieu d'adopter de nouveaux critères voulant qu'un citoyen canadien doive résider en permanence au Canada pour être admissible. Les créateurs canadiens forment un ensemble extrêmement mobile; ils devraient être libres de chercher des possibilités ailleurs, là où elles sont susceptibles de se présenter, au Canada ou à l'étranger.

Propriété intellectuelle

Le droit d'auteur est couvert par un cadre législatif fondamental en matière de réalisation cinématographique. Assimilable à la loi sur la propriété, il confère le droit exclusif au propriétaire d'une telle propriété d'user ou de permettre l'usage de cette propriété. Les lois sur la propriété s'appliquent aux biens tangibles et intangibles. Ces derniers constituent la propriété intellectuelle et sont le fruit d'un travail humain.

Le droit d'auteur constitue un cadre essentiel au développement créatif de notre culture

Le droit d'auteur encourage la création et la large diffusion d'œuvres de création en accordant aux artistes des droits sur le fruit de leur travail. En termes simples, le droit d'auteur constitue un cadre essentiel au développement créatif de notre culture. Certains le considèrent comme l'expression d'une culture qui valorise et respecte l'apport des créateurs à la société.

Nous croyons que les critères voulant que le producteur détienne tous les droits pertinents devraient demeurer. Si ces principes ne sont pas respectés, les artistes ne seront pas assurés de conserver le contrôle sur l'usage de leur propriété intellectuelle ou de retirer un revenu de son exploitation.

Exigences relatives à la distribution

Les exigences actuelles stipulant que la distribution au Canada soit confiée à une société appartenant à des Canadiens ou sous leur contrôle effectif ont été établies en vertu des programmes d'aide à la production pour renforcer les objectifs de la politique de distribution de 1988.

Si l'on examine les données figurant au chapitre 4, on peut avancer que la politique de distribution a connu quelque succès en aidant certaines sociétés à propriété canadienne à améliorer leur part de marché au Canada. On peut dire aussi que les sociétés canadiennes, comparativement aux revenus qu'elles retirent de leur exploitation, investissent beaucoup plus dans les films canadiens que les sociétés étrangères.

Cependant, la politique de distribution n'a pas été conçue pour régler les difficultés actuelles du segment canadien du secteur de l'exploitation en salle qui, de notre point de vue, est plus directement lié à la concentration régionale et à celle du marché. Ces questions et les solutions possibles sont discutées au chapitre 4.

Ce qui devrait changer

Nous proposons que les trois grands tests imposés (système de points relatif aux éléments de création clefs, dépenses de production et dépenses de postproduction) soient entièrement remplacés par un nouveau modèle de dépenses de création.

Ce nouveau modèle serait centré sur les coûts liés aux aspects créatifs d'une production. Il exigerait que les trois fonctions de création principales, celles de scénariste, de réalisateur et d'interprète principal soient exercées par des Canadiens. Cependant, par souci de souplesse, nous y avons intégré un système d'options qui permettrait aux producteurs de structurer les opérations relatives à leur production. Ce système d'options servirait aussi de mécanisme pour : i) encourager le recours à un plus grand nombre de créateurs canadiens; ii) établir une corrélation directe à l'échelle de l'infrastructure de la politique cinématographique et télévisuelle entre le niveau du soutien public apporté à une production et les exigences minimum relatives au contenu canadien. Cet aspect est développé ci-dessous.

Pour être admissible aux fins du contenu canadien, une production serait tenue de répondre à des exigences de dépenses minimales dans quatre groupes de création. Le niveau de ces dépenses minimales augmenterait en fonction des options exercées. Avant de développer en détail le système d'options proposé, nous expliquerons de façon plus précise les exigences quant aux dépenses minimales de création et leur mode d'évaluation.

Exigences relatives aux dépenses minimales de création

Les exigences quant aux dépenses de création, comme nous l'avons déjà indiqué, seraient centrées sur les coûts relatifs aux éléments de création d'une production. Ces coûts comprendraient à la fois le coût relatif aux droits à payer et les dépenses payées ou liées à l'ensemble de l'équipe technique et artistique (ces éléments sont désignés ci-dessous par « coûts de création »).

Les exigences relatives aux coûts de création seraient évaluées séparément dans quatre groupes : i) Auteurs, ii) Personnel artistique, iii) Interprètes, iv) Techniciens. Nous donnons ci-dessous un exemple de la façon dont les éléments des coûts de création seraient répartis entre les quatre grands groupes (tableau 1).

Les éléments qui figurent ici sont donnés à titre d'exemple uniquement. Des discussions devront être entreprises avec les intervenants pour établir la liste des éléments à inclure dans chaque groupe. Nous proposons cependant ce qui suit (tableau 2).

Le groupe Auteurs devrait inclure tous les éléments impliquant la propriété intellectuelle (œuvres littéraires, musicales, artistiques et dramatiques). Ce groupe comprendrait également le chef scénariste, le consultant au scénario et les recherchistes, car ces fonctions soutiennent directement le rôle d'auteur.

Auteurs	Personnel artistique	Interprètes	Techniciens
Acquisition de l'histoire	Directeur de la photographie	Interprètes principaux	Superviseur de la construction
Scénariste	Monteur de l'image	Acteurs	Coiffeur
Acquisition de la musique	Monteur du son	Interprètes hors-champ	Maquilleur
Compositeur de musique			Créateur de costumes
Réalisateur			

Le groupe Personnel artistique devrait comprendre toutes les fonctions définies dans les conventions collectives de la Guilde canadienne des réalisateurs ou de l'Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec. Cependant, nous croyons que certaines fonctions non artistiques, comme celle de comptable, devraient être exclues.

Le groupe Interprètes devrait comprendre tous les interprètes selon les définitions contenues dans les conventions collectives de l'Alliance of Canadian Cinema Television and Radio Artists ou de l'Union des Artistes.

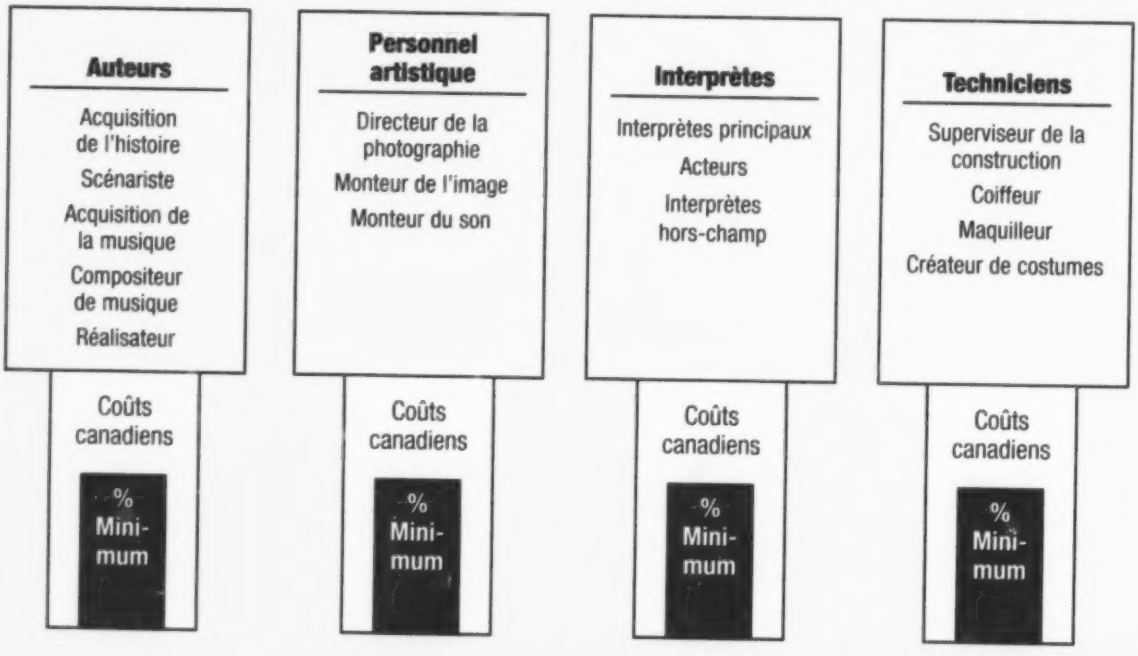
Le groupe Techniciens devrait inclure toutes les fonctions ordinairement définies dans les conventions collectives des guildes techniques pertinentes. Ici aussi, les fonctions non artistiques comme celles liées au transport devraient être exclues.

Pour répondre aux exigences relatives aux dépenses de création, un pourcentage minimum du coût total relatif à chacun des quatre grands groupes devra couvrir des dépenses payées à des Canadiens ou liées à des Canadiens. Nous croyons que le pourcentage minimum de dépenses pour chacun des groupes devrait être basé sur des niveaux historiques et relever spécifiquement du genre de la production.

Afin de déterminer le montant minimum des dépenses pour chacun des groupes, nous avons demandé au BCPAC de nous fournir un échantillon[19] représentatif des productions qu'il a certifiées ces dernières années.

L'échantillon comprenait 206 productions, ou un peu plus de 14 % du nombre total des dossiers actifs (1 431) du BCPAC. Cet échantillon était composé de 37 % de productions de langue française et de 63 % de langue anglaise. Deux productions étaient de langue autre que le français ou l'anglais. L'échantillon était aussi représentatif en termes de genre. Le tableau 3 indique le pourcentage de productions selon le genre par rapport au nombre total de productions actives dans ce genre.

[19] L'échantillon ne comprend pas les coproductions.



Genre	Taille de l'échantillon par genre
Enfants (animation et action réelle)	29,7 %
Documentaire	9,2 %
Pédagogie et éducation	26,8 %
Fiction (animation et action réelle)	15,8 %
Magazine	15,2 %
Musique	35,7 %
Arts d'interprétation	41,2 %
Variétés	12,3 %
Tous genres confondus	**14,4 %**

Note : Les pourcentages varient selon les genres : ce que dans ceux qui comptent moins de productions, la proportion d'échantillon est plus grande par souci de représentativité.

Par souci de représentativité, plusieurs autres facteurs ont été pris en compte : le type de production, la catégorie et l'exercice de la production.

Pour chacun des genres, les coûts de création ont été imputés à leur groupe respectif (Auteurs, Personnel artistique, Interprètes, Techniciens); puis à l'intérieur de chaque groupe, ils ont été segmentés selon qu'ils ont été payés à des Canadiens ou à des non-Canadiens. Le tableau 4 illustre la ventilation des éléments imputés à chaque groupe.

Les résultats détaillés de l'analyse des coûts de création par genre sont fournis à l'Annexe C. Ainsi que l'indiquent ces données, les niveaux des dépenses engagées par plusieurs productions et payées à des Canadiens dans chaque groupe ont été historiquement du même ordre. Par conséquent, il serait raisonnable de regrouper un certain nombre de genres et de fixer un montant minimum de dépenses pour chacun des groupes de chaque regroupement de genres. Exemples de genres susceptibles d'être regroupés : i) documentaire, pédagogie, éducation, ii) toutes les fictions (y compris celles pour enfants), iii) magazine, musique, arts d'interprétation et variétés, iv) toutes les animations.[20]

Malheureusement, étant donnés les délais assez courts impartis à l'examen du contenu canadien, il n'a pas été possible de procéder à une analyse similaire pour les genres de productions reconnus par le CRTC (sports, jeux télévisés, interviews-variétés, etc.). Comme les données financières pour ces types de production ne sont pas recueillies par le CRTC[21], il y aurait lieu de procéder à une telle analyse pour déterminer : i) si la liste des éléments dans chaque groupe est complète; ii) si les niveaux historiques des dépenses liées à des Canadiens.

Le système d'options

Selon le niveau d'avantages publics recherchés, les producteurs disposeraient d'un certain nombre d'options. Plus les avantages sollicités seraient faibles, plus le nombre d'options serait élevé. Inversement, plus les avantages sollicités seraient élevés, plus le nombre d'options serait bas.

Une option pourrait s'appliquer à n'importe quel élément d'un groupe donné, y compris l'une des trois fonctions de création principales (scénariste, réalisateur et interprète principal). L'option permettrait au producteur de déduire le coût de cet élément du calcul des dépenses minimales relatives au groupe pour lequel l'option a été exercée.

Cependant, contrairement aux exigences actuelles de contenu canadien où le recours à un artiste non canadien n'a aucun effet sur les exigences de dépenses minimales, dans le nouveau modèle, l'exercice d'une option sera assorti d'un coût – c'est-à-dire que les exigences de dépenses minimales relatives au groupe pour lequel l'option est exercée seront relevées. Par exemple, pour les productions de fiction, si les exigences de dépenses

[20] Les résultats tant pour les fictions que pour les animations pour enfants sont inférieurs à ceux qui étaient anticipés. Alors que l'échantillon paraît représentatif, il y aurait peut-être lieu de procéder à une analyse plus détaillée des dépenses de création.

[21] Ces catégories d'émissions sont produites à l'interne par les télédiffuseurs. À ce titre, elles sont automatiquement certifiées au titre du contenu canadien et ne sont pas tenues de fournir de données financières autrement que sur demande.

Tableau 4

Ventilation des éléments de coûts de création par groupe

Groupes clefs	Éléments de coût	
Auteurs	• Droits d'auteur • Scénariste • Adaptateur de scénario • Concepteur rédacteur • Chef scénariste • Scénariste d'animation	• Superviseur scénario-maquette • Adaptateur de scénario (Animation) • Réalisateur • Compositeur de musique • Superviseur musique • Droits d'auteur musique
Personnel artistique	• Concepteur de production • Directeur artistique • 1er assistant artistique • Directeur de la modélisation (Animation) • Directeur de la photographie • Caméra (Animation) • Maquette et arrière-plans (Animation) • Animation • Assistant animateur et intervalliste • Assistant réalisateur • Consultant/Superviseur postproduction • Adaptateur de l'image • Monteur d'image • Adaptateur de dialogue	• Monteur son effets spéciaux • Monteur sur original • Monteur latéral • Monteur son – supervision • Monteur son • Mixage • Adaptateur de dialogue postsynchronisation • Monteur Foley • Monteur musique • Superviseur/coordonnateur d'effets spéciaux • Directeur des effets spéciaux • Techniciens effets spéciaux
Interprètes	• Vedettes • Distribution • Figurants • Voix hors-champ • Présentateur • Narrateur	• Annonceur • Marionnettiste • Chorégraphe • Danseur • Chanteur • Choriste
Techniciens	• Superviseur/Coordonnateur construction • Scénographe • Créateur d'accessoires • Décorateur de plateau • Créateur de costumes	• Assistant créateur de costumes • Chef costumier • Habilleur • Chef maquilleur • Coiffeur styliste

minimales dans le groupe Auteurs sont fixées à 70 % et qu'une option a été exercée dans ce groupe, le minimum pourrait être augmenté de 5 % et être porté à 75 % (le prix de l'option serait donc de 5 %). Les dépenses seraient alors calculées selon le total des éléments restants dans le groupe (c.-à-d. net de l'élément pour lequel l'option a été exercée), mais selon le nouveau pourcentage plus élevé.

Le raisonnement sous-jacent voulant que les exigences de dépenses minimales soient relevées chaque fois qu'une option est exercée est clair : remplacer un élément canadien par un non canadien dans un groupe particulier réduira la flexibilité financière du producteur qui emploie des non-Canadiens. Le résultat final bénéficierait directement aux créateurs canadiens.

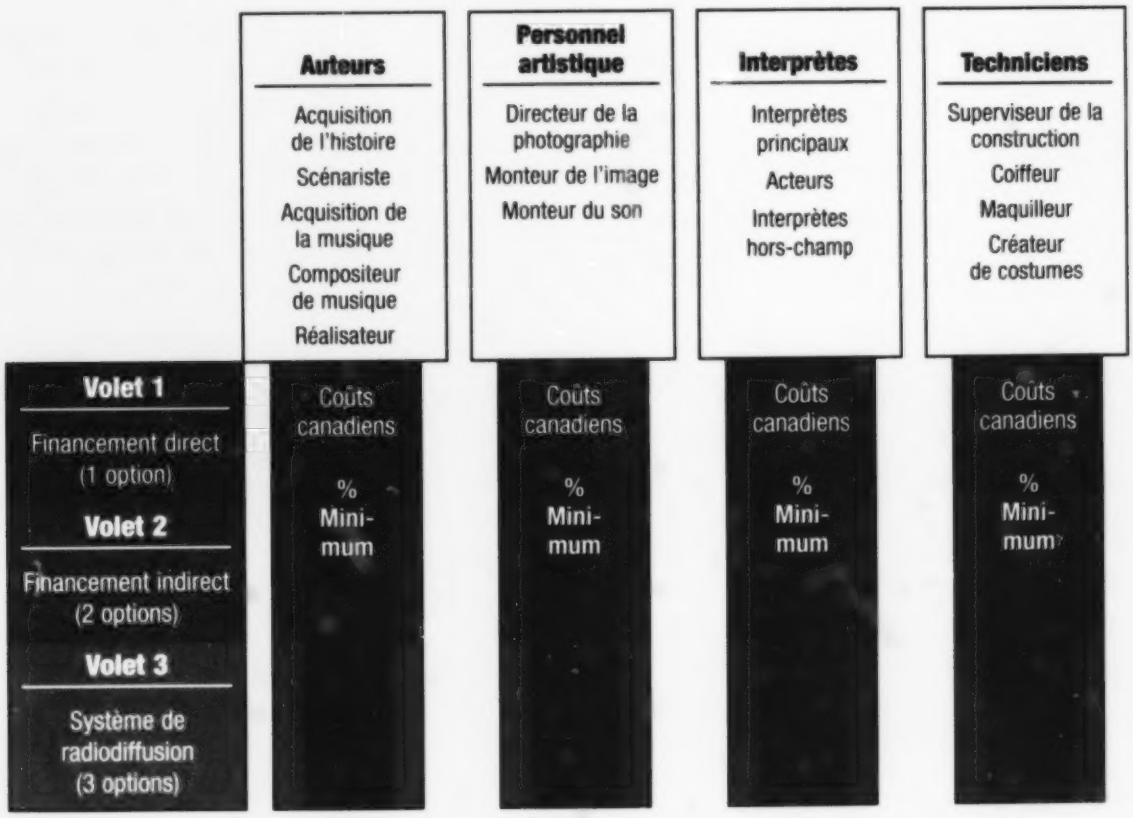
Un producteur serait autorisé à exercer une seule option par groupe. En exigeant dès le départ que les trois fonctions de création clefs (scénariste, réalisateur, interprète principal) soient occupées par des Canadiens et en incluant à la fois le réalisateur et le scénariste dans le groupe Auteurs, nous sommes assurés qu'au moins une de ces deux fonctions sera tout le temps occupée par un Canadien.

Nombre d'options permises

Afin d'établir une corrélation plus directe entre le soutien public fourni et les exigences de dépenses minimales, nous croyons que le nombre d'options devrait être gradué selon les avantages publics fournis.

Ainsi que nous l'avons noté plus haut, l'infrastructure de la politique cinématographique et télévisuelle comporte trois volets de soutien à la production : le volet 1 concerne le soutien financier direct et comprend les deux principaux programmes de financement (Fonds du long métrage du Canada et Fonds canadien de télévision; le volet 2 concerne le financement indirect fourni par l'entremise du Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique; le volet 3 concerne l'accès au système canadien de radiodiffusion. Le tableau 5 présente le nombre d'options qui nous paraît être approprié à chaque volet.

En ce qui concerne le financement direct (volet 1), il serait, croyons-nous, approprié de n'autoriser qu'une seule option. Ceci correspondrait effectivement aux exigences minimales actuelles communes aux deux programmes de financement public. Le Fonds du long métrage du Canada, par exemple, exige qu'un film obtienne au moins huit points sur 10 au titre des fonctions de création clefs. Un film coscénarisé par un Canadien et un non-Canadien peut aussi être admissible au financement, sous réserve de l'évaluation de Téléfilm Canada. En outre, le Fonds offre une certaine souplesse en ce qui concerne l'évaluation de l'interprète principal canadien dans les situations d'ensemble ou les productions à plusieurs protagonistes et également lorsque l'acteur non canadien fait partie intégrante du potentiel commercial du projet.



Certains pourraient interpréter la disposition permettant une option au volet du financement direct comme un recul des exigences minimales actuelles, particulièrement en ce qui concerne le Fonds canadien de télévision en vertu duquel toutes les fonctions de création clefs doivent être occupées par des Canadiens. Nous réitérons que le modèle proposé n'est pas destiné à empêcher les organismes de financement direct de jouer leur rôle et de définir des exigences spécifiques pour la poursuite de leur mandat particulier. Il vise plutôt à réunir les éléments communs au contenu canadien pour tout le volet du financement direct.

Les critères minimaux actuels pour avoir accès au Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique (Volet 2) exigent qu'une production obtienne au moins six points sur 10 au chapitre des fonctions de création. De plus, soit le réalisateur ou le scénariste et soit l'interprète principal ou le 2e en importance doivent être canadiens. Permettre deux options dans le cadre du programme de crédit d'impôt offrirait aux producteurs la même souplesse que le système actuel.

Pour ce qui est de l'accès au système canadien de radiodiffusion (Volet 3), nous croyons qu'il convient de permettre trois options. Ceci ne changerait rien au statut actuel en termes de souplesse puisque les producteurs sont actuellement autorisés à employer soit un scénariste étranger soit un réalisateur (groupe Auteurs) et un premier rôle étranger (groupe Interprètes) et au moins un autre créateur clef étranger que nous avons inclus soit dans le groupe Personnel artistique soit dans le groupe Techniciens.

Le coût de l'exercice d'une option

Le coût de l'exercice d'une option en termes d'accroissement des exigences de dépenses minimales nécessiterait une analyse supplémentaire et des discussions plus amples avec les créateurs et les producteurs.

On peut concevoir de graduer le coût d'une option en fonction du niveau de soutien public sollicité par le producteur. Par exemple, on pourrait établir une augmentation de 5 % lorsque le producteur ne cherche une reconnaissance au titre du contenu canadien qu'à des fins de radiodiffusion (Volet 3). L'accès au financement public, direct ou indirect, pourrait entraîner un coût d'exercice de l'option plus élevé, ce qui réduirait davantage la marge financière du producteur qui veut employer des non-Canadiens.

Sur cette question, il faut garder à l'esprit que chaque fois qu'une option serait exercée, les exigences de dépenses minimales dans le groupe considéré seraient augmentées. Ceci aurait évidemment pour effet de relever les dépenses minimales dans leur ensemble.

Étant donné que le nombre d'options varierait en fonction du niveau du soutien public fourni, on peut concevoir que, si elles sont toutes exercées, les exigences quant aux dépenses minimales imposées aux productions qui ne visent qu'une reconnaissance aux fins de radiodiffusion soient supérieures à celles imposées aux productions sollicitant un soutien financier direct ou indirect.

Nous recommandons de remplacer le système actuel de points/dépenses par le modèle proposé des coûts de création.

3.3

Une nouvelle approche de l'administration du contenu canadien

L'une des questions soulevées dans le document de discussion du ministère du Patrimoine canadien *Le contenu canadien au 21e siècle* était de savoir si l'évaluation du contenu canadien devait être centralisée. Comme nous l'avons exposé plus tôt, et comme des intervenants l'ont suggéré au cours des consultations, nous croyons qu'il est impératif de centraliser le processus de certification du contenu canadien.

Rappelons que l'infrastructure de la politique relative au contenu canadien est actuellement fragmentée et, en conséquence, manque de cohérence et d'effet de synergie. De plus, dans le contexte actuel, il n'est guère possible de pister effectivement le contenu canadien en termes de soutien public reçu et de succès auprès des auditoires. Le système de contenu canadien en matière de cinéma et de télévision n'a relativement pas varié depuis quelque 30 ans, alors que les industries de la production cinématographique et télévisuelle et de la radiodiffusion ont grandi et évolué considérablement. La trousse d'outils du gouvernement fédéral n'a pas suivi le rythme et elle se doit aujourd'hui de répondre efficacement aux défis actuels et futurs.

Pour relever ces défis, certains ont suggéré la mise en place d'un cadre de politique structurant, de manière à mieux positionner le secteur du contenu canadien. Il faut, selon eux, mieux encadrer et mieux orienter les interrelations et les interdépendances des divers organismes fédéraux engagés dans la promotion de la création de films et d'émissions de télévision à contenu canadien ou leur accès, le but ultime étant d'assurer des moyens plus efficaces de poursuivre les objectifs de politique publique relative au contenu canadien.

Afin de mettre en place les fondations sur lesquelles construire un cadre de politique structurant, en ayant à l'esprit l'amélioration de la cohérence du système, la réduction de l'inefficacité imputable à la duplication des activités, une plus grande synergie et plus de transparence, nous croyons que la certification du contenu canadien devrait, dans une large mesure, être confiée à un organisme fédéral unique.

> *...la certification du contenu canadien devrait, dans une large mesure, être confiée à un organisme fédéral unique*

Le Conseil du contenu canadien

Nous appellerons cet organisme de certification central le Conseil du contenu canadien (CCC). Nous laissons au ministère du Patrimoine canadien l'initiative de déterminer sa structure exacte. Nous voulons, cependant, insister sur la nécessité de veiller à ce qu'un tel organisme soit totalement indépendant du gouvernement et représentatif des divers milieux.

Le Conseil du contenu canadien pourrait se voir confier un certain nombre de rôles clefs :

a) Certification des productions à contenu canadien

Le CCC pourrait certifier toutes les productions cinématographiques et télévisuelles à contenu canadien qui

veulent avoir accès soit à des programmes de financement soit au système canadien de radiodiffusion, sous réserve de quelques exceptions importantes.

Nous croyons que dans certains domaines, il sera inutile de soumettre les productions au processus complet d'évaluation. Il s'agit des productions réalisées à l'interne par les télédiffuseurs, de celles de l'ONF et de celles qui sont soutenues par le Conseil des arts du Canada. À peu près comme aujourd'hui, elles seraient automatiquement reconnues comme contenu canadien.

b) Administration des accords de coproduction du Canada

Le Conseil pourrait administrer les accords de coproduction du Canada en certifiant les coproductions internationales et en participant activement à leur négociation. À ce sujet, on trouvera plus de détails au chapitre 4.

c) Recherche, surveillance et mesure de l'efficacité de la politique gouvernementale

Le CCC pourrait jouer un rôle important en ce qui concerne la recherche et la surveillance du système, de manière à mesurer la performance d'ensemble du contenu canadien. De plus, le CCC produirait un rapport complet et, à cet effet, pourrait suivre des données d'actualité relatives aux tendances dans des domaines spécifiques et les publier.

Ce qui fait défaut au système actuel, c'est le manque de perspective cohérente de l'infrastructure de soutien du contenu canadien et de suivi des grandes tendances nationales et internationales, ainsi que des développements du secteur. Le CCC, du fait de sa position stratégique dans le système, serait en mesure de fournir de l'information aux industries cinématographiques et télévisuelles ainsi qu'aux organismes qui ont pour mission de soutenir le contenu canadien.

Ceci assurerait une transparence plus grande et permettrait la mise en œuvre de systèmes uniformes pour mesurer le contenu canadien. Sur un plan plus large, cette information permettrait de mieux contrôler l'efficacité des objectifs de politique du gouvernement et fournirait à ce dernier les moyens de mieux gérer l'utilisation des ressources publiques qui sont limitées.

Pour s'assurer que le CCC maintienne une base de données la plus complète possible en matière de contenu canadien, les télédiffuseurs, l'ONF et le Conseil des arts du Canada devront fournir de l'information sur les productions qu'ils réalisent ou sur le soutien qu'ils y apportent.

d) Un rôle consultatif auprès du gouvernement

Le CCC pourrait jouer un rôle consultatif et fournir au ministère du Patrimoine canadien des indications sur les questions relatives au contenu canadien. Ainsi, une certaine cohérence pourrait être maintenue parmi toutes les politiques et les programmes fédéraux du film et de la télévision qui soutiennent le contenu canadien. Le CCC assumerait à l'échelle du système les fonctions de communication et de partage de l'information, ce qui se traduira par un meilleur alignement des objectifs des acteurs du système.

e) Rôle relatif au Numéro international normalisé des œuvres audiovisuelles (ISAN)

L'un des défis qui se pose au secteur cinématographique et télévisuel est l'absence d'un système d'identification et de suivi des œuvres audiovisuelles. Au cours des deux dernières années, un certain nombre d'organismes se sont efforcés de mettre au point de meilleurs outils pour faciliter une telle activité, en grande partie pour des questions de droit d'auteur. Étant donné que le CCC détiendrait à peu près toute l'information sur les productions à contenu canadien, il paraît naturel qu'il joue un rôle clef à cet égard.

Le Numéro international normalisé des œuvres audiovisuelles (ISAN), qui permet d'identifier les œuvres audiovisuelles, a récemment été approuvé par L'organisation internationale de normalisation (ISO). À cet égard, l'ISAN s'est doté d'une Agence de déclaration. Ceci fournit l'occasion au Canada d'établir un registre qui serait tenu par le CCC. Nous croyons qu'un certain nombre d'organismes canadiens ont déjà intégré par anticipation l'ISAN dans leurs systèmes et leurs contrats. Nous proposons que le CCC joue un rôle de collaboration dans ce domaine.

f) Le contenu canadien comme marque : stratégies de promotion et de mise en marché

L'un des messages forts que nous avons reçu des intervenants tout au long de nos consultations concerne la nécessité de concentrer plus d'efforts sur la promotion des films et des émissions de télévision canadiens. Nous croyons qu'il existe un effort concerté de la part d'organismes comme Téléfilm Canada pour cibler des ressources accrues et axées sur le développement des auditoires des produits culturels canadiens. Le rôle de recherche et de surveillance du CCC pourrait faciliter l'échange d'informations avec les agences et organismes, nationaux et internationaux, et permettre la mise au point de stratégies de développement et de mise en marché des films et des émissions de télévision canadiens.

Nous recommandons de confier à un organisme indépendant la responsabilité de la certification du contenu canadien.

3.4

Encourager un plus grand recours aux créateurs canadiens

Comme nous l'avons souligné plus tôt, une production qui obtient six point sur 10 au titre des fonctions de création clefs reçoit actuellement un niveau d'aide financière en vertu du Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique (CIPC) identique à celle qui en obtient 10. En bref, le CIPC ne comporte donc aucun incitatif susceptible d'encourager les productions à contenu canadien élevé.

Toujours selon le principe voulant qu'il y ait une meilleure corrélation entre le montant du soutien public fourni et les exigences minimales à cet égard, et pour encourager un plus grand recours à davantage d'artistes canadiens, nous croyons que l'aide fournie en vertu du CIPC devrait être graduée selon le contenu canadien de la production.

La méthode la plus transparente sur la façon dont il convient de moduler le crédit d'impôt dans le nouveau modèle consisterait à établir un pourcentage en fonction du nombre d'options exercées. Le pourcentage de crédit d'impôt accordé serait d'autant plus élevé que le nombre d'options exercées serait moindre. Le tableau 6 fournit une illustration de ce principe.

Nombre d'options exercées	Pourcentage du crédit d'impôt
3	Taux de base
2	Taux de base + 5 %
1	Taux de base + 10 %
Aucune	Taux de base + 15 %

Note : pourcentages figurant à titre indicatif.

Tout en reconnaissant que la mise en œuvre d'un système de crédit d'impôt modulé nécessiterait une analyse et des considérations plus approfondies, nous croyons que le principe d'un incitatif permettant l'emploi d'un plus grand nombre de créateurs canadiens est totalement compatible avec les objectifs du gouvernement canadien soit un pourcentage de contenu canadien le plus élevé possible. De plus, adopter une structure de taux ascendante de manière à récompenser les pourcentages élevés de contenu canadien plutôt que de pénaliser ceux qui sont plus faibles permettrait de répondre aux difficultés financières que connaît actuellement le secteur de la production. Nous croyons qu'un programme de crédit d'impôt modulé permettra de réduire véritablement le nombre des demandes et donc les pressions exercées sur les programmes de financement direct.

...le principe d'une mesure incitative permettant l'emploi d'un plus grand nombre de créateurs canadiens est totalement compatible avec les objectifs du gouvernement canadien...

Nous recommandons de graduer le Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique de manière à récompenser le recours à un plus grand nombre de créateurs canadiens.

4

ACCORDS OFFICIELS DE COPRODUCTION ET EXPLOITATION EN SALLE

Le présent chapitre examine deux domaines qui nous paraissent faire partie intégrante du système de contenu canadien : celui des accords de coproduction et celui de l'exploitation en salle. Le premier est directement lié au contenu canadien en ce sens que les coproductions cinématographiques et télévisuelles effectuées dans le cadre d'accords de coproduction internationaux sont considérées comme « canadiennes ». Nous présentons un aperçu des accords de coproduction et formulons des recommandations sur la façon dont le processus de certification pourrait être intégré au système de contenu canadien.

Le second domaine, celui de l'exploitation en salle, même s'il n'est pas directement lié à la définition ou à l'administration du contenu canadien, relève de questions de politique publique : celle de la promotion et des auditoires atteints par le contenu canadien et celle de la consommation de ce contenu par les Canadiens. Au cours des consultations que nous avons menées à l'échelle du pays, les intervenants et le public en général nous ont lancé un message fort et clair, celui de trouver des incitatifs aptes à stimuler la promotion du contenu canadien de manière qu'il rejoigne les Canadiens. Nous examinons l'état du secteur de la distribution en termes spécifiques d'exploitation en salle et de commercialisation des longs métrages canadiens, et formulons des recommandations visant à stimuler leur promotion.

4.1

Accords officiels de coproduction

Les accords de coproduction sont des ententes bilatérales en vertu desquels les coproductions jouissent du statut national dans les deux pays partenaires. Ceci signifie qu'au Canada elles sont admissibles au titre de contenu canadien aux fins de radiodiffusion et qu'elles peuvent avoir accès aux programmes de financement ouverts aux productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes. Dans les pays partenaires, les productions sont admissibles aux quotas de radiodiffusion et ont également accès au financement offert aux productions domestiques.

Au fil des années les coproductions ont contribué au paysage culturel du pays dans une variété de genres et de langues

Croissance de l'activité de coproduction

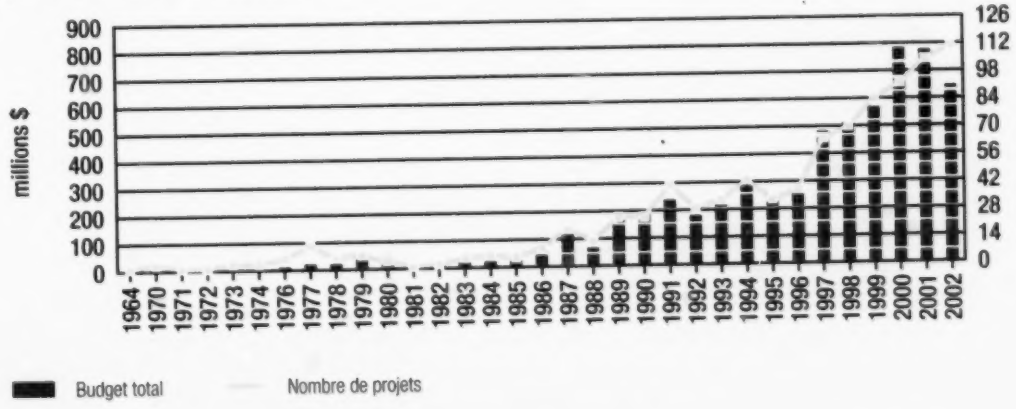
L'activité de coproduction s'est considérablement développée depuis la signature du premier accord avec la France en 1963, passant d'un projet cette même année à plus de 100 en 2001.

On trouvera à la figure 1 la ventilation du volume de coproduction selon le nombre total de projets et le montant total du financement entre 1964 et 2002.[22] Ainsi que le montrent les données, il existe une étroite corrélation entre les deux indicateurs – c'est-à-dire que, dans le temps, le financement total reflète largement le nombre total de projets.

Entre 1970 et 1985, quatre coproductions par an en moyenne ont été réalisées dans le cadre d'un accord. Puis, entre 1986 et 2002, la moyenne annuelle a nettement augmenté pour atteindre 49 coproductions.

[22] Source : Ministère du Patrimoine canadien. Les chiffres sont exprimés en dollars constants de 2002. Les données manquent pour certaines années.

Figure 1 – Accords de coproduction : nombre de projets et financement total
(en dollars constants de 2002)



La période de 1970 à 1979 a connu une croissance modérée en termes à la fois de financement total et en nombre de projets. Cependant, la période de sept ans qui a suivi voit décliner les gains qui avaient été réalisés. Ce résultat est vraisemblablement imputable à la situation économique difficile qui a prévalu au début des années 1980. Ce n'est qu'en 1987 que l'activité de coproduction a commencé à progresser sérieusement, progression qui s'est poursuivie jusqu'en 1991. Le ralentissement économique du début des années 1990 a sans aucun doute eu un impact négatif sur le volume de l'activité des années 1992 et 1993. Et on peut supposer que la situation de la production cinématographique et télévisuelle dans son ensemble a été affectée par les mesures de compression budgétaire prises par le gouvernement fédéral en 1995 et 1996 afin de réduire le déficit, avec des répercussions directes sur l'activité de coproduction. Depuis 1997, la croissance de l'activité de coproduction est relativement forte.

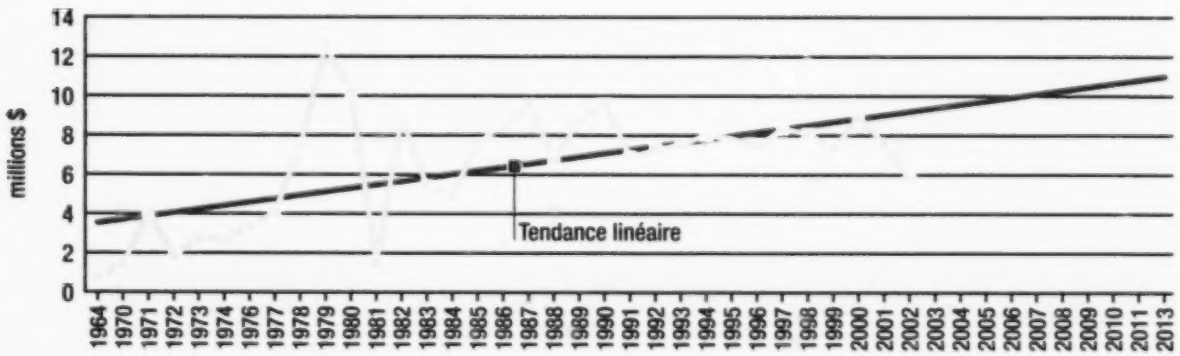
En 2002, Téléfilm Canada a accordé une décision anticipée à plus de 112 projets dont le total des budgets était supérieur à 650 millions de dollars

Comme le nombre de coproductions et le financement total, le budget moyen d'une coproduction a également augmenté dans le temps. La figure 2 indique le montant du financement moyen annuel de 1964 à 2002. Les données montrent que des fluctuations considérables se sont produites jusqu'au début des années 1990, imputables surtout à un volume annuel bien moins élevé. Durant toute la période des années 1990, le budget moyen de coproduction s'est, dans une certaine mesure, stabilisé. Si l'on trace une tendance linéaire, on peut clairement voir la croissance du financement moyen de la coproduction dans le temps. Si l'on projette cette tendance sur les 10 prochaines années (en supposant que tout demeure égal par ailleurs et sans tenir compte de l'inflation), on peut anticiper un budget moyen de coproduction de 11 millions de dollars d'ici à 2013.

Analyse du contenu canadien des coproductions

La croissance de l'ensemble de l'activité de coproduction, en particulier au cours des dernières années, a suscité de l'inquiétude parmi les décideurs. On s'inquiète, nous semble-t-il, de savoir si des fonctions clefs sont effectivement exercées par des créateurs canadiens étant donné que les accords de coproduction n'imposent aucune exigence aux projets individuels.

Figure 2 – Accords de coproduction : financement moyen
(en dollars constants de 2002)



Pour évaluer ce point, nous avons examiné les données actuelles. Nous avons aussi lancé une étude pour déterminer le pourcentage d'occupation des fonctions de création par des Canadiens.

Après examen des données du BCPAC publiées dans *Profil 2003*, nous pouvons confirmer que l'activité relative aux productions de 6 à 8 points est en baisse. Par contre, le niveau de l'activité de coproduction est en hausse. En 2001-2002, l'activité concernant les productions de 6 à 8 points était la même que l'activité de coproduction. Si l'on trace la tendance linéaire des productions de 6 à 8 points et de celle des coproductions (en supposant que tout demeure égal par ailleurs et sans tenir compte de l'inflation), on constate que ce dernier groupe dépassera le premier dès l'exercice 2003-2004 (figure 3).

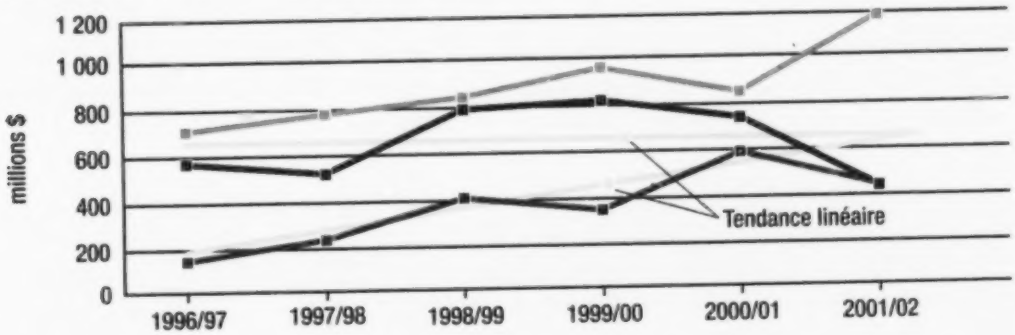
En apparence, parce que le niveau de coproduction est en nette hausse et que les accords n'imposent pas de minimum quant au nombre de Canadiens qui occupent des fonctions de création clefs, cette tendance pourrait suggérer que les créateurs canadiens participent en moins grand nombre à des coproductions.

Cependant, ceci n'est pas confirmé par les résultats de l'étude que nous avons commandée. Cette étude examine en détail un échantillon de 127 coproductions réalisées au cours des cinq dernières années. L'échantillon est représentatif en termes de participation majoritaire et minoritaire, ainsi qu'en termes de genres : documentaires, dramatiques et animation. Pour déterminer si l'apport des créateurs canadiens se mesurait à parité avec celui des créateurs des pays partenaires, l'étude a fixé des fonctions de création cibles pour chacune des coproductions de l'échantillon au prorata de l'apport financier de chaque coproducteur partenaire. Nous rapportons ci-dessous les résultats de cette recherche.

Dans l'ensemble, selon les prorata respectifs, les créateurs canadiens atteignent ou dépassent les cibles fixées avec plus de 61 % de la totalité des points, bien que les producteurs canadiens n'aient fourni que 52 % de l'apport financier total. Si l'on analyse les chiffres par rapport à chaque fonction de création clef, les résultats montrent que :

- les scénaristes canadiens ont participé à 66 % des productions, plus activement (75 %) aux productions d'animation, et moins activement (58 %) aux productions dramatiques;
- les réalisateurs canadiens ont participé à 61 % des productions, plus activement (70 %) en ce qui concerne les productions d'animation, et moins activement (56 %) pour les documentaires;

Figure 3 – Financement des productions certifiées par le BCPAC selon le nombre de points obtenus y compris les coproductions (en dollars constants de 2001)



	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
9 ou 10 points	708 $	777 $	842 $	958 $	848 $	1 169 $
6 à 8 points	571 $	523 $	789 $	818 $	739 $	441 $
Coproductions	155 $	241 $	410 $	351 $	590 $	445 $

- les directeurs de la photographie n'ont été pris en compte que dans le cas des productions dramatiques et des documentaires. Dans l'ensemble, les directeurs de la photographie canadiens ont participé à 61 % des coproductions (72 % des documentaires de l'échantillon et 56 % des productions dramatiques);
- les créateurs de production ou les directeurs artistiques ont participé à 71 % aux productions qui allouaient un point à la catégorie. Moins de 25 % des productions documentaires ont attribué un point à cette catégorie;
- la préparation de l'animation a été effectuée au Canada pour 70 % des productions;
- les Canadiens ont participé à la création de la musique dans 67 % des productions, de façon plus notable (83 %) dans les productions d'animation, et moindre (56 %) dans les dramatiques. Les films documentaires n'ont pas tous attribué des points dans la catégorie musique;
- les monteurs canadiens ont largement été employés dans les coproductions, avec une participation de 78 % du nombre total des productions et 85 % des coproductions d'animation;
- les acteurs canadiens ont été également bien représentés dans les coproductions. Un certain nombre de fonctions à l'écran (ou voix principales) ont été occupées par des Canadiens dans 80 % des coproductions; le plus souvent (88 %) dans des productions d'animation, moins fréquemment (67 %) dans les productions documentaires.

Cette analyse montre que les productions canadiennes réalisées dans le cadre des accords de coproduction ne désavantagent pas l'apport de créateurs, techniciens ou interprètes canadiens. Au contraire, elles développent et emploient des talents canadiens de façon importante.

Nous recommandons de continuer à assimiler les coproductions faisant l'objet d'un accord au contenu canadien à la fois aux fins de financement et de radiodiffusion.

Processus de certification

Le processus actuel

Les productions canadiennes réalisées dans le cadre d'un accord de coproduction internationale ne désavantagent pas les créateurs, techniciens ou interprètes canadiens

La première étape consiste pour le producteur à soumettre sa demande pour décision anticipée aux autorités compétentes dans les deux (ou plus) pays au moins trente jours avant le commencement de la production. Au Canada, cette demande est soumise à Téléfilm Canada, l'autorité compétente qui certifie les coproductions. Sur réception de la demande, Téléfilm procède à l'évaluation des points suivants :

- la chaîne des titres pour s'assurer que les producteurs détiennent les droits nécessaires à la production du projet;
- la structure financière et les contrats pour s'assurer de la viabilité du projet;
- l'entente de coproduction entre les producteurs pour s'assurer que les obligations contractuelles sont conformes aux termes de l'accord en question;
- la répartition du budget des dépenses entre les pays;
- la distribution et l'équipe déjà engagées ou qu'on se propose d'engager.

Cette évaluation respecte le principe de base d'un accord bilatéral : la notion de proportionnalité. Celle-ci implique que l'apport artistique respectif de chaque partenaire, les dépenses engagées dans chaque pays, le droit d'auteur et le partage de la distribution devront être proportionnels à l'apport financier de chaque pays.

Téléfilm examine les fonctions de création clefs soumises par le producteur et évalue ensuite si le pourcentage de l'apport de création est proportionnel à l'apport financier des parties. Par exemple, dans une production à 50-50, qui comporte douze fonctions de création, Téléfilm s'attendrait à ce que six de ces fonctions soient occupées par des Canadiens.

Téléfilm tient compte d'un équilibre d'ensemble entre le Canada et le ou les pays coproducteurs et peut exiger un pourcentage supérieur ou inférieur de contenu canadien, selon le ou les accords en question.

La seconde étape du processus de certification a lieu à l'achèvement de la production, lors de la vérification des coûts de la production. Téléfilm revoit alors les documents définitifs pour s'assurer que la production a été réalisée conformément aux renseignements fournis au stade de la décision anticipée et qu'elle est conforme aux dispositions du ou des accords. Une fois la conformité établie, Téléfilm communique ses recommandations au ministère du Patrimoine canadien pour certification de la production en tant que coproduction officielle entre les pays.

Les recommandations, accompagnées des documents justificatifs, sont envoyées au BCPAC pour examen. Bien qu'il n'appartienne pas au BCPAC d'évaluer le contenu des coproductions, ces dernières doivent être examinées à des fins fiscales.

Certification des coproductions faisant l'objet d'un accord par le Conseil du contenu canadien

Le processus de certification décrit ci-dessus est jugé tout à fait inefficace par les producteurs canadiens. L'évaluation d'un projet peut durer jusqu'à six mois (il faut souvent plusieurs mois à Téléfilm et de six à douze semaines de plus au BCPAC). Nous sommes convaincus des avantages de confier la responsabilité du processus de certification au Conseil du contenu canadien. Nous situons ces avantages sur trois plans : économies résultant de l'élimination des duplications, allègement du fardeau administratif pour les producteurs et cohésion des politiques publiques.

Les politiques du Canada relatives au financement des productions sont parfois en contradiction avec ses engagements internationaux parce que l'administration des coproductions est partagée entre plusieurs organismes fédéraux. L'intégration du processus de certification dans le mandat du Conseil du contenu canadien ferait en sorte que les politiques ayant un impact sur le contenu canadien fassent partie d'un cadre complet de développement, en particulier dans les cas où les coproductions internationales fournissent des possibilités de financement essentielles aux productions à gros budgets.

Un autre avantage, tout aussi important, concerne la centralisation des données relatives à l'industrie qui permettrait d'évaluer et d'enrichir la politique de contenu canadien en toute connaissance de cause, tout en tenant compte des exigences inhérentes aux accords de coproduction. Parallèlement, il y a lieu de veiller à rendre accessibles les règles de coproduction et les mécanismes de financement et d'assurer une certaine souplesse à l'ensemble du processus administratif.

Nous recommandons de confier au Conseil du contenu canadien la responsabilité de la certification des coproductions internationales faisant l'objet d'un accord.

Critères régissant les accords de coproduction, actuels et futurs

Nécessité d'une politique

Le Canada a signé des accords avec plus de soixante pays bien que, dans une année donnée, quelques-uns d'entre eux seulement soient mis en œuvre. La signature des accords intervient souvent en dehors des paramètres du système de contenu canadien puisque cette compétence incombe au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. La responsabilité est déléguée au ministre du Patrimoine canadien. Et, même si Téléfilm s'est vu confier en 1976 l'administration des accords de coproduction et l'évaluation des demandes, la ratification finale d'un accord de coproduction incombe au ministère du Patrimoine canadien[25].

[25] Le 2 février 1976, l'Honorable Hugh Faulkner a confié à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (aujourd'hui Téléfilm Canada) le mandat et l'autorité d'évaluer et d'approuver les projets soumis en vertu des accords de coproduction signés par le gouvernement du Canada. Ces accords ont été signés afin d'encourager la coopération culturelle dans le domaine audiovisuel entre le Canada et les pays européens

Deux questions méritent à notre avis d'être examinées : celle de la clarté à apporter aux critères régissant la signature de nouveaux accords et l'institution d'un processus d'évaluation plus formel pour la reconduction des accords en cours.

Pour ce qui est de la première question, la signature d'un nouvel accord intervient souvent sans qu'aucune considération n'ait été accordée aux avantages que pourrait en tirer l'industrie cinématographique et télévisuelle canadienne. La négociation de nouveaux accords devrait donc être entreprise après consultation avec l'industrie pour déterminer les besoins et après un examen minutieux de la faisabilité du projet de l'accord. Il y aurait lieu d'indiquer clairement que l'accord présente un avantage pour l'industrie canadienne et qu'il ne s'agit pas de faciliter simplement le transfert de travaux du Canada vers un autre pays.

La seconde question qui mériterait d'être examinée concerne les critères d'évaluation qui régissent les accords de coproduction. Actuellement, les accords sont évalués bilatéralement, mais aucun critère formel ne s'applique à la reconduction de l'accord. Les principes directeurs à cet égard semblent motivés par le souci de maintenir une certaine souplesse et de parvenir à un « équilibre ». Actuellement, l'objectif fondamental de tous les accords en vigueur est d'atteindre l'équilibre. En général, on détermine l'équilibre en évaluant les apports financier, créatif et technique respectifs sur une période de deux ans. Néanmoins, si les économies des deux pays ne sont pas comparables, il sera impossible de se livrer à l'examen de l'apport financier.

Nous croyons qu'il y aurait lieu d'entreprendre une évaluation formelle au moment de la reconduction d'un accord pour s'assurer que l'industrie en tire avantage, de même que pour appuyer les objectifs de politique de contenu canadien. À cet effet, le Ministère devrait prendre en compte l'esprit et l'intention de tels accords qui sont de fournir des possibilités de développer des partenariats financiers et artistiques. Il faudrait aussi développer le concept d'accords prioritaires qui devront être soutenus adéquatement par des aides au financement et à la promotion.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral développe un cadre de politique définissant les exigences minimales à la signature de nouveaux accords et les critères de reconduction des accords en cours.

L'importance des accords multilatéraux

La mondialisation des industries culturelles, particulièrement des industries cinématographique et télévisuelle, ont incité de nombreux pays à encourager et à développer des partenariats multilatéraux de manière que la production domestique soit financée et distribuée de façon optimale dans leur pays et dans le monde. Malgré sa myriade d'accords bilatéraux de coproduction, le Canada ne participe à aucune des initiatives multilatérales dont ses partenaires sont signataires.

Pour ne pas avoir participé aux initiatives multilatérales existantes, dans l'actuel climat de consolidation, de fragmentation des marchés et de conditions financières difficiles, le Canada est de plus en plus isolé de ses principaux partenaires. C'est la compétitivité même de l'industrie audiovisuelle du Canada qui est en jeu et qui se trouve de plus en plus désavantagée par rapport aux autres partenaires, particulièrement les partenaires européens.

Le Canada a été reconnu comme chef de file dans le domaine de la coproduction et il est encore perçu comme un partenaire important. Cependant, notre leadership est en train de s'effriter alors que d'autres pays développent des politiques pour attirer les producteurs et les investissements étrangers tout en recherchant activement des initiatives multilatérales pour renforcer la compétitivité de leurs industries.

Le Canada a été reconnu comme un chef de file dans le domaine de la coproduction et il est encore perçu comme un partenaire important

Le ministère du Patrimoine canadien et Téléfilm Canada ont entrepris des pourparlers avec l'Union européenne à la fin des années 1990, mais ces efforts ont été vains. La Conferencia de Autoridades Cinematográficas des Iberoamérica (CACI), qui a invité les autorités canadiennes à participer à ses travaux de façon régulière, serait probablement très réceptive à une participation canadienne.

La nécessité de former des partenariats stratégiques avec des pays qui ont les mêmes préoccupations revêt une importance croissante pour la prospérité de l'industrie canadienne et pour le maintien de la place du Canada comme chef de file mondial dans ce domaine.

Nous recommandons que le Canada cherche à s'assurer un traitement préférentiel et un statut d'association particulier dans le cadre des initiatives multilatérales les plus importantes, particulièrement avec l'Union européenne.

Accès des coproductions internationales au financement au Canada

Compte tenu des pressions de plus en plus fortes exercées sur les programmes de financement canadiens, certains ont remis en question la valeur et les avantages de permettre aux coproductions internationales d'y avoir accès. D'autres ont recommandé que le financement public soit réservé aux coproductions dans lesquelles le Canada est majoritaire. Nous souhaitons traiter cette question car nous croyons qu'elle est fondamentale pour l'avenir du système de contenu canadien.

Ayant constaté que les coproductions internationales ne compromettent pas les fonctions de création, techniques et autres, mais qu'en fait elles les avantagent, nous croyons que les productions régies par des accords internationaux devraient continuer à avoir accès aux programmes de financement. C'est un accès qui est ouvert aux coproductions admissibles dans les pays avec lesquels le Canada a conclu des accords bilatéraux. L'esprit et l'essence des coproductions reposent, après tout, sur le principe de réciprocité.

Si le Canada veut conserver son statut de partenaire privilégié, il faut que les mécanismes de financement demeurent ouverts aux coproductions internationales. Les avantages que procurent ces partenariats sont susceptibles de varier selon la production en question, mais le gouvernement ne devrait pas essayer de les différencier, par exemple en limitant l'accès à nos programmes de financement aux coproductions internationales dans lesquelles il est majoritaire. Ceci, à notre avis, compromettrait les fondements mêmes des partenariats internationaux faisant l'objet d'accords.

4.2

Exploitation en salle

Problématique

En vertu des règles actuelles, pour qu'un long métrage soit admissible à l'aide fédérale à la production, les droits de distribution au Canada doivent appartenir à un distributeur sous propriété ou contrôle canadiens.

Quelques producteurs s'inquiètent du nombre limité de sociétés de distribution canadiennes capables d'assurer efficacement la distribution d'un film canadien. Ils soutiennent que ces quelques sociétés sont devenues des sentinelles qui décident des films à promouvoir et que, sans leur accord, ils ne peuvent avoir accès au financement public. Ils affirment qu'en supprimant les critères actuels qui régissent la distribution et qu'en permettant de traiter avec des entreprises étrangères, ils pourraient accroître le nombre potentiel de sociétés à qui ils pourraient confier leurs projets. Ils croient qu'une plus grande concurrence se traduirait par une hausse des minimums garantis et, donc, avec le temps, par un accroissement du financement provenant du secteur privé. Ils estiment également que l'on pourrait allouer plus de ressources à la mise en marché des films canadiens.

Observant l'absence de distributeurs régionaux, d'autres producteurs ont fait remarquer la trop grande concentration du segment canadien du secteur de la distribution à Toronto et Montréal, ce qui, disent-ils, désavantage les producteurs régionaux.

Nombreux sont ceux qui se demandent si les efforts de mise en marché des longs métrages canadiens et les ressources disponibles pour soutenir ces efforts sont suffisants pour leur assurer les meilleures chances d'atteindre le public canadien.

Ces questions importantes méritent qu'on s'y attarde et doivent être analysées en regard de l'application de la nouvelle politique canadienne sur le long métrage entrée en vigueur le 1er avril 2001.

La question de savoir s'il y a lieu de supprimer les exigences actuelles de distribution doit être soigneusement pesée. C'est également le cas des questions qui concernent l'accès à l'aide à la distribution et à la mise en marché des longs métrages canadiens, qui doivent être traitées à la lumière des récentes modifications apportées à la structure de l'industrie et aux politiques de soutien.

Dans un premier temps, nous fournissons un bref historique des politiques de distribution au Canada. Nous mesurons ensuite les progrès accomplis dans la poursuite des objectifs de ces politiques et identifions les éléments de la situation actuelle qui continuent de faire problème. Enfin, nous formulons des recommandations qui, croyons-nous, amélioreront la distribution et la mise en marché des longs métrages canadiens.

Rétrospective de la politique de distribution canadienne

Depuis 1965, de nombreux rapports indépendants ont souligné la prédominance de l'industrie cinématographique américaine au Canada et mis l'accent sur l'importance d'encourager l'activité cinématographique canadienne, en particulier le développement d'une industrie canadienne de la distribution, de manière à offrir aux Canadiens un choix par rapport à l'omniprésence des films étrangers. Plus précisément, le rapport du Groupe de travail mis sur pied en 1981 sur la distribution, l'exploitation en salle et la mise en marché (Le Rapport Cohen) recommandait l'adoption d'une loi nationale sur le cinéma pour réglementer la distribution et l'exploitation en salle des films au Canada.

En 1985, le Groupe de travail sur l'industrie cinématographique canadienne, coprésidé par Marie-José Raymond et Stephen Roth, formulait des recommandations relatives

à « trois grands problèmes structuraux » dont la solution permettrait de développer une industrie cinématographique canadienne saine, dynamique, rentable et compétitive. Les problèmes identifiés concernaient :

i) la domination étrangère de la distribution cinématographique et de la vidéo au Canada;
ii) la sous-capitalisation chronique des sociétés de production et la difficulté de financement des longs métrages;
iii) la concentration de la propriété des salles de cinéma et l'intégration verticale de la distribution et de l'exploitation en salle.

Le raisonnement sous-jacent au développement de politiques de soutien au secteur de la distribution sous propriété canadienne s'est traditionnellement appuyé sur les arguments suivants :

i) les distributeurs canadiens jouent un rôle crucial dans le soutien aux longs métrages canadiens; ils contribuent à leur financement par l'entremise d'un système de minimums garantis et les acheminent vers le public en développant et en appliquant des stratégies de mise en marché. La capacité d'une société de distribution de jouer pleinement ce rôle dépend de sa capacité à générer des revenus suffisants;
ii) bien qu'elles représentent une part importante du nombre total de distributeurs œuvrant au Canada, les sociétés canadiennes ne détiennent qu'une faible part du marché de l'exploitation en salle. Malgré leur forte position sur le marché, les sociétés de distribution étrangères œuvrant au Canada n'ont jamais porté intérêt à la distribution de films canadiens;
iii) pour créer une industrie cinématographique domestique saine, il faut une infrastructure canadienne capable de financer et de mettre en marché des films canadiens;
iv) étant donné que les distributeurs canadiens sont largement responsables de la diversité linguistique et culturelle des longs métrages internationaux offerts au public canadien, un secteur de la distribution plus fort permettrait aux Canadiens d'avoir accès à une programmation diversifiée et abondante.

Compte tenu du rendement annuel peu élevé des films canadiens et de leur nature, au milieu des années 1980, il a été décidé que le meilleur moyen d'aider les distributeurs canadiens à augmenter leur part de marché au Canada était de leur faciliter l'accès aux films étrangers indépendants. L'hypothèse sous-jacente était qu'ils augmenteraient leurs investissements dans le cinéma canadien proportionnellement à l'accroissement de la part de marché domestique que leur ferait gagner la distribution de titres étrangers indépendants. En retour, des investissements plus importants dans le cinéma canadien pouvaient améliorer la quantité et la qualité des films canadiens et, peut-être, augmenter les chances d'atteindre, aux guichets, un public plus large.

Compte tenu de leur taille, de leur part de marché et du fait qu'elles œuvrent uniquement au Canada, les sociétés de distribution canadiennes ont été chassées du marché nord-américain

Pour garantir un meilleur accès aux films étrangers indépendants, il fallait rompre la longue pratique des *majors* de Hollywood qui négociaient tous les droits pour l'Amérique du Nord lors de l'acquisition de films indépendants. Étant donné leur plus petite taille et leur part de marché limitée du fait qu'elles n'opéraient qu'au Canada, les sociétés de distribution canadiennes étaient en réalité exclues de ce marché. C'est pourquoi, à l'origine, la politique de distribution s'est centrée sur la séparation des territoires canadien et américain aux fins de distribution des films étrangers indépendants au Canada.

La première tentative à cet égard a été effectuée en 1987 par Flora MacDonald, alors ministre des Communications, qui annonça son intention de proposer une loi établissant un système de licence d'importation. Selon le schéma envisagé, les distributeurs étrangers n'auraient pu distribuer au Canada que les films qu'ils auraient eux-mêmes réalisés ou dont ils avaient acquis les droits mondiaux.

Cependant, les autorités d'autres pays ont manifesté de l'inquiétude, craignant que le projet de loi canadien n'ait pour effet d'augmenter l'acquisition de droits mondiaux par les *majors* américaines et, de ce fait, vienne saper potentiellement les industries de distribution de ces pays.

Une révision de la politique est alors proposée et la ministre Flora MacDonald annonce, en mai 1988, la mise en œuvre d'une politique de distribution des longs métrages canadiens. Cette politique prévoyait trois initiatives clefs destinées à être menées de concert : i) la Loi sur l'importation des produits cinématographiques, ii) le Fonds d'aide à la distribution de longs métrages (FADLM) et iii) les principes directeurs en matière d'investissement dans le domaine de la distribution.

Loi sur l'importation des produits cinématographiques

L'objectif de ce projet de loi largement amendé était d'assurer que les droits de distribution des films étrangers indépendants soient acquis séparément, plutôt que d'être compris dans un ensemble de droits nord-américains. La loi, cependant, est morte au feuilleton à l'annonce d'élections fédérales à la fin de 1988 et n'a jamais été représentée.

Fonds d'aide à la distribution de longs métrages (FADLM)

En accord avec les objectifs généraux de la politique de distribution, le FADLM était destiné à aider financièrement les sociétés de distribution pour leur permettre d'acquérir les droits de distribution de longs métrages canadiens et étrangers. Cette politique leur a permis de développer un catalogue de titres plus riche, stimulant ainsi la croissance de leur part de marché collective et leur pouvoir de négociation avec les exploitants de salles. Elle améliorait également leur capacité d'offrir aux films canadiens un financement et des conditions de mise en marché attrayants. En 1996-1997, l'aide à l'acquisition de droits de distribution des longs métrages étrangers a été abolie pour mieux concentrer les ressources sur le long métrage canadien.

Cependant, la politique du long métrage du Canada a pris une nouvelle direction : l'aide financière pour les acquisitions serait dorénavant supprimée et l'aide publique aux distributeurs ne serait offerte que pour soutenir les activités de mise en marché et de promotion. Cette approche a été adoptée en appui au nouvel objectif du gouvernement fédéral visant à augmenter le public des films canadiens sur le marché domestique. Elle reconnaissait par ailleurs que le distributeur était plus près de l'exploitant dans la chaîne industrielle et mieux placé pour juger du potentiel d'un film canadien auprès du public.

Lignes directrices concernant les investissements étrangers dans le domaine de la distribution

Visant les investissements étrangers dans le secteur cinématographique et de la vidéo soumis à la *Loi sur Investissement Canada*, les lignes directrices dans le domaine de la distribution stipulent que : i) les prises de contrôle d'entreprises de distribution qui sont la propriété ou sous le contrôle de Canadiens seront interdites; ii) les prises de contrôle directes et indirectes d'entreprises étrangères seront permises uniquement si l'investisseur s'engage à réinvestir une partie de ses revenus canadiens conformément aux politiques nationales et culturelles; iii) les investissements destinés à créer de nouvelles entreprises ne seront permis que pour l'importation de films de propriétaires.

Ces lignes directrices étaient destinées à i) freiner l'érosion de la part de marché des distributeurs canadiens causée par l'émergence de nouvelles entreprises; ii) protéger les investissements canadiens dans les productions canadiennes contre les prises de contrôle étrangères; iii) faire en sorte que les investisseurs étrangers contribuent de façon importante à l'infrastructure cinématographique et de la vidéo canadienne.

La situation actuelle

Depuis 1988, diverses initiatives de politiques et de programmes ont adopté des critères pour appuyer les objectifs de la politique de distribution. Aujourd'hui, les trois principaux programmes de financement (Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique, Fonds du long métrage du Canada et Fonds canadien de télévision) imposent aux producteurs canadiens, pour la distribution de leurs films au Canada, de faire appel à des entreprises de distribution dont la propriété et le contrôle sont canadiens.

Pour évaluer si la politique de distribution a réussi à atteindre ses objectifs, nous croyons utile d'examiner les données relatives à l'industrie de la distribution en salle au Canada en remontant à environ deux ans avant la mise en œuvre de la politique[24]. Nous croyons également pertinent de voir dans quelle mesure les distributeurs apportent leur contribution aux films canadiens par rapport aux revenus qu'ils retirent de l'exploitation en salle.

Croissance du marché domestique

Le secteur de la distribution en salle au Canada a connu une véritable croissance au cours des treize dernières années, passant de 170,5 millions de dollars en 1986-1987 à 360,5 millions en 1999-2000 (figure 4), une hausse de 111,4 % .

Part de marché selon la propriété

Malgré tout, les sociétés de distribution étrangères dominent encore largement le marché domestique des salles de cinéma. Durant la période de 1986-1987 à 1999-2000, les sociétés étrangères ont accaparé en moyenne 83 % des recettes totales provenant de l'exploitation en salle. Toutefois, les sociétés canadiennes ont gagné du terrain au cours de cette même période, en particulier entre 1997-1998 et 1999-2000, alors que les sociétés étrangères ont perdu proportionnellement des parts de marché. Dans la période de trois ans qui a précédé l'entrée en vigueur de la politique de distribution (c.-à-d. de 1986-1987 à 1988-1989), les revenus des sociétés de

[24] Source : Statistique Canada (Note : une nouvelle méthode de collecte de données ayant été testée en 1996, les données pour cette année ne sont pas totalement compatibles avec celles des autres années.)

Figure 4 – Recettes provenant de l'exploitation en salle
(en dollars constants de 1999)

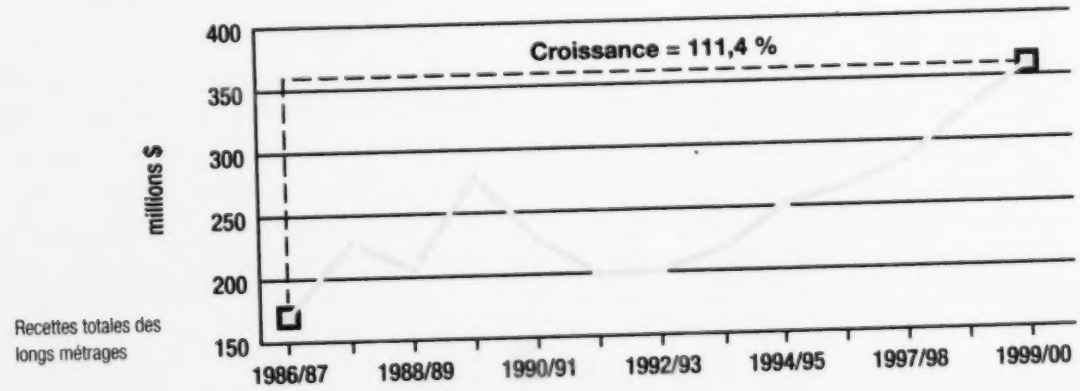
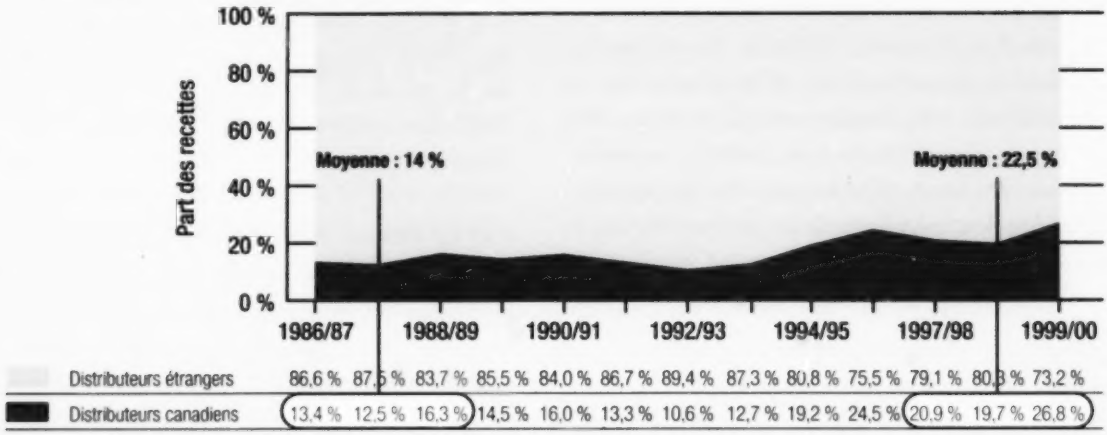


Figure 5 – Part de marché de l'exploitation en salle selon le contrôle du distributeur
(en dollars constants de 1999)



distribution canadiennes représentaient 14 % de la totalité des recettes d'exploitation en salle. Entre 1997-1998 et 1999-2000, cette part est passée à 22,5 % (figure 5). Le tableau 1 fournit les données relatives aux parts de marché au cours des deux périodes de référence.

Tableau 1

Parts de marché sur la totalité des recettes d'exploitation selon la propriété de la société de distribution

Propriété	1987-1991	1998-2002
Étrangère	86 %	77 %
Canadienne	14 %	22,5 %

Source : Statistique Canada.

Le secteur de la distribution au Canada a accompli des progrès considérables et occupe maintenant une meilleure position face aux exploitants; il a acquis une expertise du marché et se trouve mieux en mesure de soutenir la mise en marché des longs métrages canadiens.

Le secteur canadien de la distribution a accompli des progrès considérables et occupe maintenant une position de force

À cet égard, il convient de noter que, durant les deux dernières années, le partenariat entre deux sociétés de distribution canadiennes, Alliance Atlantis et Odeon Films, leur a permis de s'emparer de la part la plus importante des recettes d'exploitation, surpassant les *majors* de Hollywood sur une base individuelle, comme le montre le tableau 2. En 2002, trois sociétés de distribution canadiennes ont chacune accaparé une part de 2 % ou plus.

Contribution au financement et à la mise en marché des longs métrages canadiens

Le renforcement de leur position a permis aux distributeurs canadiens, au cours des dernières années, d'augmenter leur contribution au financement des longs métrages canadiens.

Part des recettes-guichet totales réalisées au Canada par distributeur

2002			2001		
Distributeur	**Titres**	**Part**	**Distributeur**	**Titres**	**Part**
Alliance Atlantis et Odeon	**102**	**19 %**	**Alliance Atlantis et Odeon**	108	17 %
Sony	29	18 %	Warner Bros.	33	16 %
Warner Bros.	35	12 %	Fox	26	13 %
Fox	31	11 %	Universal	23	13 %
Buena Vista	27	10 %	Paramount	29	11 %
Universal	21	10 %	Sony	31	9 %
Paramount	32	6 %	Buena Vista	19	8 %
Dreamworks	9	4 %	MGM	10	4 %
Equinox	**5**	**3 %**	Dreamworks	11	4 %
MGM	17	3 %	**Christal Films et Lion Gates**	28	1 %
Christal Films et Lions Gate	**35**	**2 %**			
Autres (Canadiens)	**193**	**2 %**	**Autres (Canadiens)**	**184**	**4 %**
Total	536	100 %	Total	502	100 %
Sous contrôle canadien	**335**	**26 %**	**Sous contrôle canadien**	**320**	**22 %**
Sous contrôle étranger	201	74 %	Sous contrôle étranger	182	78 %

Source : Zoom Services

Au cours des quatre dernières années (1999-2002), les distributeurs canadiens ont financé 15,18 % des coûts totaux de production des longs métrages canadiens comparativement à 11,47 % durant les quatre années antérieures (1994-1998). En dollars constants, leur contribution a presque doublé (+88 %), passant de 73 millions de dollars à 137 millions.

Les chiffres fournis par Téléfilm Canada indiquent que le budget moyen consacré par les distributeurs sous contrôle canadien à la mise en marché des longs métrages canadiens a fortement augmenté aux cours des dernières années, ainsi que le montre le tableau 4.

Ces chiffres représentent le budget moyen de mise en marché d'un large éventail de films (plus de 40 par an), dont beaucoup sont des films à petit budget (moins de 750 000 $).

Cependant, les données titre par titre indiquent que le nombre de longs métrages canadiens ayant bénéficié d'un budget de sortie en salle de 500 000 $ ou plus, a progressé régulièrement durant la période : cinq en 1998 et 1999, neuf en 2000 et 2001 et douze en 2002 et 2003, parmi lesquels trois ont été lancés avec un budget supérieur à 1 million de dollars.

Il y a lieu de remarquer aussi qu'un assez bon nombre de sociétés de distribution canadiennes disposent maintenant de budgets de lancement supérieurs à 500 000 $ et réservent un nombre suffisant d'écrans aux longs métrages canadiens.

Au cours des trois dernières années, 15 longs métrages ont bénéficié chacun de budgets de mise en marché supérieurs à 500 000 $ et ont été distribués par sept distributeurs différents : Alliance Atlantis, Christal Films, TVA International, Films Séville, Remstar, Odeon Films et Mongrel.

Contribution des entreprises de distribution sous contrôle canadien aux longs métrages destinés aux salles de cinéma, en pourcentage des budgets totaux

	1995-1998	1999-2002
Budgets totaux	636,3 M$	903,0 M$
Financement par les distributeurs canadiens	73,0 M$	137,1 M$
En %	11,47 %	15,18 %

Source : BCPAC

Budget moyen de mise en marché des longs métrages canadiens

	1998-2000	2001-2003
Budgets totaux de mise en marché	22,3 M$	32,5 M$
Nombre de titres	129	133
Budget moyen	172 907 $	244 042 $

Source : Téléfilm Canada

Autres objectifs

L'objectif d'offrir aux Canadiens un large éventail de films internationaux de diverses origines semble avoir été atteint. Comme le montre le tableau 2, les Canadiens ont eu accès à plus de 500 longs métrages différents distribués en salle en 2001 (502) et en 2002 (536). Ces chiffres se comparent favorablement à ceux de la plupart des pays occidentaux et sont sans aucun doute liés à la dualité linguistique du Canada.

Par exemple, dans les salles de cinéma situées au sud de la frontière, 467 longs métrages ont été lancés en 2002, 69 de moins qu'au Canada; en Australie, on compte 258 sorties, moins de la moitié des films disponibles au Canada. En France, le pays européen qui présente le plus grand éventail de titres, 506 longs métrages ont été lancés en 2001, seulement quatre de plus qu'au Canada pour cette année. (Les données sur le nombre de sorties en salles aux États-Unis, en Australie et en France sont extraites d'un rapport de Deborah Drisdell intitulé *Study of the Theatrical Feature Film Distribution Sector in Selected Foreign Countries*.)

Les cinéphiles canadiens sont donc privilégiés : ils ont accès à un choix de films abondant et diversifié; ils le doivent en grande partie aux distributeurs canadiens qui ont mis sur le marché plus de 60 % des titres exploités en salle en 2001 et 2002.

En conclusion, il semble que les politiques de distribution actuelles, qui visent à donner aux distributeurs canadiens l'accès le plus large possible aux films indépendants internationaux et l'accès exclusif aux longs métrages canadiens réalisés avec le soutien financier direct du gouvernement canadien ou les crédits d'impôt, ont donné de bons résultats. Elles ont permis au secteur de la distribution de progresser en dépit de l'ombre que leur ont faite les *majors* américaines qui continuent de dominer la distribution au Canada et dans le reste du monde.

De leur côté, les sociétés de distribution sous contrôle canadien ont effectivement augmenté leur contribution au financement et à la mise en marché des longs métrages canadiens ainsi qu'à la diversité des choix cinématographiques offerte aux Canadiens.

Pour conclure ce survol de la situation actuelle, nous remarquons que l'exigence imposant aux films canadiens d'être distribués au Canada par des sociétés sous contrôle canadien ne semble pas dissuader les distributeurs étrangers d'effectuer la distribution internationale de ces mêmes films canadiens.

En fait, les statistiques relatives à la contribution des distributeurs étrangers (américains et autres) au financement des longs métrages canadiens en échange de droits internationaux montrent que cette contribution, en pourcentage des budgets totaux, a été régulière au cours des huit dernières années; en d'autres termes, elle a progressé en dollars constants au même rythme que l'ensemble des budgets consacrés à ces films.

Tableau 5

Avances de distribution versées par les sociétés de distribution étrangères en pourcentage des budgets des longs métrages canadiens

	1995-1998	1999-2002
Budgets totaux	636,3 M$	903,0 M$
Financement en provenance de distributeurs étrangers		
Américains	105,2 M$	133,9 M$
Autres	49,7 M$	84,7 M$
Total	154,9 M$	218,6 M$
En %	24,3 %	24,2 %

Source : BCPAC

Problèmes et solutions

Bien que des progrès considérables aient été accomplis en termes d'objectifs, ceci ne veut pas dire que tous les problèmes sont résolus ou que la situation ne peut être améliorée.

Distribution des longs métrages canadiens au Canada

Certains ont fait remarquer que le nombre total de distributeurs sous contrôle canadien est insuffisant et que très peu ont un réel pouvoir sur le marché. Ils proposent que les exigences relatives à la propriété des sociétés de distribution à l'égard des longs métrages canadiens soient supprimées de manière à offrir plus de choix aux producteurs canadiens et leur permettre de bénéficier de l'expertise et du pouvoir sur le marché des distributeurs étrangers.

Après analyse de la situation actuelle du secteur de la distribution au Canada, nous ne sommes pas convaincus par les hypothèses sur lesquelles se fonde cette proposition ou par les avantages présumés de son application. Une analyse comparative du nombre de distributeurs œuvrant au Canada avec une quinzaine de pays européens, réalisée en 1999[25] ne permet pas de conclure clairement à un manque de sociétés canadiennes de distribution.

Avec 23 sociétés actives – huit étrangères et 15 canadiennes –, le Canada se classe dans la moyenne des principaux pays d'Europe. À l'exception de la France, qui compte un nombre de distributeurs atypique et inhabituellement élevé, celui des divers pays européens se chiffre entre 7 et 50. Le Canada figure dans la moyenne, avec un nombre de distributeurs comparable à celui du Royaume-Uni (20) et de l'Italie (25).

Avec 23 sociétés... le Canada se classe dans la moyenne des principaux pays européens

Ces comparaisons doivent être examinées avec précaution, évidemment, car le nombre de distributeurs dans un pays donné est fonction de plusieurs facteurs complexes et intereliés, comme :

- la démographie,
- l'homogénéité ou la diversité linguistique et culturelle,
- le nombre de longs métrages sortis en salle annuellement,
- la part de marché des *majors* américaines,
- la présence ou l'absence de partenariats entre distributeurs nationaux et américains,
- la présence ou l'absence de politiques de distribution et, dans le premier cas, la nature de ces politiques.

Toutefois, la situation au Canada ne semble pas unique ou notablement différente, d'une façon ou d'une autre, de celle de pays de taille analogue.

[25] Dernière année où les données pour ce large éventail de pays sont disponibles.

Tableau 6

Nombre de sociétés et degré de concentration des activités de distribution au Canada et dans divers pays européens en 1999

	Nombre de sociétés actives	Trois premières	Titres des 3 premières Total pour l'année	Part des recettes des 3 premières	4e et 5e	Part de recettes des 5 premières
Allemagne	50	UIP, Buena Vista, Fox	60 / 280	12 %	Constantin, Warner	16 %
Autriche	20	Constantin, UIP, Buena Vista	100 / 250		Filmladen, Poly-film	
Belgique	28	UIP, Warner, Columbia	80 / 300	42 %	Buena Vista, Universal	70 %
Canada	23	Buena Vista, Warner, Alliance	138 / 386	44 %	Fox, Universal	68 %
Danemark	20	Nordisk-Fox-Columbia, Constantin, Buena Vista	110 / 180	68 %	Sandrew-Metronome-Warner, UIP	90 %
Espagne	50	Warner, UIP, Buena Vista	400 /	48 %	Lauren Films, Sogepaq	66 %
Finlande	15	UIP, Buena Vista, Metronome	100 / 160	66 %	Finnkino OY Savon kinoi Kino City	70 %
France	160	Gaumont Buena Vista, Pathé, UIP	80 / 400	47 %	UFD, Warner	61 %
Irlande	8	UiP, Buena Vista, Fox		90 %	Columbia, Warner	
Islande	7	Samfilm, Kaskolabio, Skifan	20 / 180		Myndform, Stömubio	
Italie	25	UIP, Cecchi Gori, Warner	150 / 400	46 %	Medusa, Buena Vista	
Norvège	15	KF, Egmont Col., SF	110 / 200	56 %	NFD, Warner	82 %
Pays-Bas	15	UIP, Buena Vista, Warner	70 / 220	56 %	Universal, Columbia	70 %
Portugal	12	Lusomundo, Atlanta, Lopes	100 / 200		Columbia, Warner	
Royaume-Uni	20	UIP, Fox, Buena Vista	80 / 280		Warner, Columbia	
Suède	15	Buena Vista, SF, Sandrew Film-UIP	70 / 200	44 %	Warner	63 %
Suisse	30	UIP, Buena Vista, Fox	230 /	50 %	Pathé, Warner	67 %

Sources : Au Canada : Zoom Services; Pays européens : Claude Forest, *Économies contemporaines du cinéma en Europe. L'improbable industrie* (Paris : Éditions du CNRS, 2001)

Il en va de même en termes de concentration. La part des recettes-guichet accaparée par les trois premières sociétés de distribution au Canada en 1999 (44 %) est du même ordre que celle de la France (47 %), de l'Espagne (48 %), de l'Italie (46 %) et de la Suède (44 %).

Parmi les distributeurs sous contrôle canadien, le nombre de sociétés individuelles susceptibles de détenir une part de marché importante est nettement limité car les filiales de huit studios hollywoodiens monopolisent une très large part des activités de distribution au Canada, situation qui se retrouve seulement au Royaume-Uni. Dans la plupart des autres pays européens, les distributeurs américains ont une part de marché moins grande, souvent du fait de partenariats entre distributeurs nationaux et américains.

Mais, avec trois distributeurs sous contrôle canadien détenant chacun 2 % ou plus des recettes-guichet en 2002, (voir tableau 2), il semble certain que l'effet combiné des politiques de distribution établies depuis longtemps et des nouvelles orientations de la politique du long métrage du Canada porte des fruits.

Certaines personnes ont souligné la grande disparité entre les premiers distributeurs canadiens, Alliance Atlantis et Odeon Films, avec 19 % de la part des recettes-guichet, et Equinox, en deuxième place avec 3 %. C'est un fait.

Cependant, il y a lieu de noter, que ces 3 % du marché sont comparables à la part du grand distributeur américain MGM pour la même année et sont loin d'être négligeables. De plus, il nous faut être pragmatique et reconnaître qu'étant donné l'attrait que les films de Hollywood exercent sur les Canadiens et l'importante part de notre marché historiquement occupée par les *majors* américaines, il serait irréaliste d'anticiper que deux ou trois distributeurs canadiens puissent chacun détenir 15 % du marché.

Nous constatons, cependant, qu'au cours des récentes années, les distributeurs canadiens ont conclu des alliances stratégiques : Alliance Atlantis et Odeon Films; Lions Gate et Christal Films, TVA International et Christal Films (marché francophone), TVA International et Lions Gate (marché anglophone), etc. Ceci montre que l'industrie canadienne de la distribution est consciente des défis qu'elle doit relever et de la nécessité de développer des partenariats susceptibles d'augmenter sa capacité de soutenir le financement et la mise en marché des longs métrages canadiens.

Par ailleurs, il faudrait savoir si les distributeurs étrangers qui œuvrent au Canada seraient désireux et en mesure de distribuer les longs métrages canadiens plus efficacement sur notre marché domestique.

À cet égard, il faut rappeler qu'avant le milieu des années 1980, les distributeurs étrangers pouvaient faire l'acquisition de droits de distribution de longs métrages canadiens. Ils ne l'ont pourtant fait qu'à de rares occasions. Ils n'ont fait l'acquisition d'aucun droit sur les films de langue française et, pour ceux de langue anglaise, elle se limitait à quelques titres dont le potentiel commercial international était évident, comme *Meatballs*, *Heavy Metal* et *The Grey Fox*.

De plus, ceci était souvent fait contre le gré des producteurs-distributeurs canadiens qui auraient préféré sortir leurs propres films au Canada, mais qui étaient forcés de céder les droits de distribution contre la garantie que leurs films seraient distribués aux États-Unis.

En fin de compte, les chiffres de Statistique Canada montrent, même lorsque les distributeurs étrangers ont eu la liberté absolue d'acquérir et d'exploiter les droits de distribution des longs métrages canadiens au Canada, que leur contribution au financement des longs métrages a été insignifiante comparativement à celle des distributeurs canadiens. Par exemple, la répartition des droits de distribution versés à des productions canadiennes entre 1982 et 1984 est la suivante : distributeurs étrangers : 6 %; distributeurs canadiens : 94 %[26].

[26] Voir *L'Analyse de la pertinence de la politique culturelle canadienne en matière de distribution*, ministère du Patrimoine canadien, 1996, pages 6-13.

En outre, avec des parts de marché grandissantes détenues par des distributeurs sous contrôle canadien et l'expertise particulière qu'ils ont acquise, rien n'indique vraiment que les distributeurs américains – qui se spécialisent dans la mise en marché internationale des films à méga budgets, d'une moyenne de plus de 50 millions de dollars US – puissent offrir sur le marché canadien des films comme *Men With Brooms*, *Séraphin – Un homme et son péché*, *Lost and Delirious*, *Bollywood/Hollywood*, *Les Boys* ou *Ararat*, de même que des stratégies de lancement plus efficaces ou des conditions commerciales plus attrayantes que celles fournies par les distributeurs canadiens.

Alors que les avantages anticipés que pourrait procurer la suppression des exigences de propriété canadienne en matière de distribution au Canada sont loin d'être évidents, les désavantages possibles sont nombreux

Alors que les avantages anticipés que pourrait procurer la suppression des exigences de propriété canadienne en matière de distribution au Canada sont loin d'être évidents, les désavantages possibles sont nombreux.

Si, comme ils l'ont fait par le passé, les distributeurs étrangers devaient se servir de la puissance de leur marché nord-américain et international pour acquérir et exploiter les droits de distribution au Canada des deux ou trois films canadiens par an qui présenteraient le meilleur potentiel commercial, cela se traduirait pour les distributeurs canadiens par un substantiel manque à gagner en termes de revenus, par une baisse de leur intérêt et de leur capacité financière à réinvestir dans le cinéma canadien et par une réduction de leur part de marché et de leur influence sur les exploitants de salles – le tout pénalisant lourdement la production cinématographique canadienne dans son ensemble.

En fait, les longs métrages canadiens, autres que ceux, peu nombreux, qui sont sélectionnés chaque année par les distributeurs étrangers, devraient tous payer le prix de cette nouvelle orientation. Leur capacité à obtenir un financement et à atteindre les publics canadiens serait amoindrie par une perte de pouvoir sur le marché, par une expertise et des ressources financières réduites. Ce qui, en conséquence, compromettrait l'atteinte des objectifs énoncés dans la politique du long métrage du Canada.

Il faut aussi se demander dans quelle mesure un tel changement de direction affecterait la capacité d'accès des distributeurs canadiens aux films indépendants internationaux (non de propriétaire) et permettrait de continuer à offrir aux Canadiens un cinéma abondant et riche, qu'ils aiment et auquel ils s'attendent maintenant.

En termes de cohérence de politiques publiques, il deviendrait sans aucun doute difficile de continuer de limiter les nouveaux distributeurs étrangers à la distribution de films de propriétaire tout en les autorisant à distribuer des films canadiens non de propriétaire. Ceci pourrait créer des disparités qui, en dernière analyse, remettraient en question les accords existants sur les films non de propriétaire internationaux entre les distributeurs canadiens et les distributeurs américains ou européens indépendants. Sans oublier des répercussions possibles sur les autres composantes de la politique culturelle canadienne (radiodiffusion, édition, etc.).

Pour toutes ces raisons :

Nous recommandons que la distribution des longs métrages canadiens demeure la prérogative de sociétés sous propriété et contrôle canadiens.

Ceci posé, nous voudrions souligner que l'association des organismes provinciaux de financement ainsi que les représentants du gouvernement de Colombie-Britannique ont insisté sur la nécessité d'entreprendre une étude plus détaillée sur les questions de distribution.

Soutien à la mise en marché des longs métrages canadiens

Tout au long de notre examen, de nombreux représentants de l'industrie se sont demandé si les efforts de mise en marché des longs métrages canadiens et les ressources disponibles pour soutenir ces efforts étaient suffisants pour que ces films réunissent les meilleures chances d'atteindre le public canadien.

...maintenir nos efforts pour assurer aux longs métrages canadiens des conditions de mise en marché optimales ...

Au cours des quelques dernières années, des mesures très concrètes ont été mises en place pour répondre à cette question fondamentale. Après le lancement de la politique cinématographique canadienne, l'une des premières initiatives qui a précédé la création du Fonds du long métrage du Canada visait à réduire graduellement l'aide offerte aux distributeurs pour l'acquisition des droits sur les films canadiens afin de centrer les efforts et les ressources sur le soutien à la mise en marché de ces films.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, cette orientation semble avoir rapidement porté fruits puisque le budget moyen de mise en marché des films canadiens a augmenté régulièrement. Durant l'exercice qui vient de s'achever (2002-2003), ce budget a atteint 282 000 dollars par titre, comparativement à 200 000 dollars en 2000-2001 et 158 000 en 1998-1999. Et comme le révèlent les rapports sur le cinéma, le nombre de films canadiens qui jouissent de budgets élevés de sortie en salle augmente rapidement.

Nous sommes convaincus qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction et qu'il faut maintenir nos efforts pour assurer aux longs métrages canadiens des conditions de mise en marché optimales, appropriées à chaque type de production, ainsi qu'une capacité accrue d'atteindre et d'intéresser les publics canadiens.

Cependant, bien qu'elles aient augmenté leur part de recettes-guichet au cours des dernières années, les sociétés de distribution sous contrôle canadien n'ont pas enregistré une augmentation similaire de leur part des recettes brutes d'exploitation. Ceci, parce qu'elles mettent sur le marché annuellement un nombre croissant de titres, dont chacun nécessite la mise au point d'une stratégie de lancement sur mesure. De plus, leurs coûts sont bien plus élevés que ceux des distributeurs étrangers. Dans le cas des films canadiens, par exemple, elles doivent assumer les coûts de la campagne, des bandes-annonces, des affiches et les coûts de conception que les succursales canadiennes des *majors* n'ont pas à encourir, puisque tout se fait à Los Angeles. Par conséquent, elles ont recours à plus de personnel canadien – six fois plus en fait – que les succursales des sociétés de distribution étrangères qui, malgré tout, prennent la part du lion des recettes-guichet.

Nous croyons qu'il convient de stimuler la demande de contenu canadien en mettant davantage l'accent sur les politiques et le soutien financier.

Dans un autre domaine, certains distributeurs déclarent avoir de la difficulté, à certains moments de l'année, à obtenir du temps publicitaire sur les stations de télévision canadiennes pour faire la promotion de leurs films. Ceci peut empêcher une campagne publicitaire de lancement d'obtenir pleinement l'impact qu'ils souhaitent. Pour permettre d'alléger ce problème :

Nous recommandons que le CRTC examine la possibilité de permettre aux télédiffuseurs canadiens d'exclure des 12 minutes de publicité maximales autorisées par heure ce qui concerne la promotion des longs métrages canadiens destinés aux salles de cinéma.

À l'heure actuelle, la promotion d'émissions canadiennes diffusées par un titulaire de licence n'est pas comprise dans les 12 minutes de publicité autorisées. En étendant cette disposition à la promotion des longs métrages destinés aux salles de cinéma, le CRTC soutiendrait les efforts de mise en marché de ces films au Canada. Les distributeurs pourraient compter sur un meilleur accès au temps publicitaire et seraient en mesure de négocier ce temps à un plus bas prix puisque, pour le télédiffuseur, les minutes en question viendraient s'ajouter à celles qui sont déjà autorisées.

De plus, les recettes publicitaires supplémentaires des radiodiffuseurs bénéficieront au système canadien de radiodiffusion en faisant augmenter, bien que modestement, la capacité des radiodiffuseurs à investir dans la production d'émissions canadiennes.

Distribution nationale et régionale

Certains producteurs de longs métrages canadiens installés en région se sentent désavantagés du fait que presque tous les distributeurs soient installés à Toronto ou à Montréal.

Tout en reconnaissant que les politiques de distribution ont encouragé la concentration de l'industrie de la distribution et entraîné la disparition de quelques distributeurs régionaux, on ne peut nier que pour contribuer activement au financement et au soutien du lancement et de la mise en marché des longs métrages canadiens, les distributeurs sous contrôle canadien doivent disposer d'une base opérationnelle nationale ou, tout au moins, d'un pouvoir sur l'un ou les deux grands marchés linguistiques du Canada.

Dans notre monde hautement compétitif, où les coûts de lancement continuent d'augmenter, l'existence même de distributeurs régionaux efficaces devient de plus en plus problématique. Penser autrement tient de l'irréalisme.

Ceci étant dit, nous croyons que les grands distributeurs canadiens pourraient prendre des mesures pour que les producteurs régionaux aient un accès équitable à l'infrastructure de distribution canadienne. Une telle initiative serait à l'avantage des deux parties : elle donnerait aux distributeurs nationaux un accès plus rapide aux projets de longs métrages en développement à travers le pays et une meilleure compréhension des réalités régionales, tout en offrant aux producteurs régionaux un accès privilégié et sur leur propre terrain aux intervenants du secteur de la distribution et à l'expertise qu'ils ont à offrir. Par conséquent :

Nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien examine la faisabilité d'un soutien financier aux distributeurs sous propriété et contrôle canadiens pour les aider à offrir des services en région.

5

LES DÉFIS DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES ET MINORITAIRES

Tout au long de l'examen du contenu canadien, nous avons pris en considération les défis particuliers auxquels les communautés autochtones et minoritaires étaient confrontées au sein des secteurs cinématographique et télévisuel canadiens.

Dans l'ensemble, les représentants de ces communautés ont suggéré que la définition de contenu canadien pourrait servir de mécanisme permettant de « niveler le terrain de jeu ». Certains ont évoqué un système de prime accordées au producteur ou au personnel de création alors que d'autres ont recommandé l'adoption d'une définition distincte en ce qui concerne leurs communautés respectives.

Nous ne croyons pas que la définition de contenu canadien soit le mécanisme approprié pour atteindre ces objectifs culturels. Selon nous, la définition devrait constituer une norme nationale qui s'applique à tous les Canadiens. Nous croyons que le gouvernement canadien peut, cependant, prendre des mesures pour faciliter l'accès de ces communautés aux programmes de financement.

5.1

Les communautés autochtones

La *Loi sur la radiodiffusion* réserve au sein du système canadien de radiodiffusion « une place particulière » aux communautés autochtones. Au cours des quelques dernières années, cette place a été renforcée par un certain nombre d'initiatives, notamment : la création en 1996 du *Aboriginal Filmmaking Program* de l'ONF, l'établissement en 1997 de l'enveloppe du Fonds canadien de télévision pour les productions autochtones et, en 1999, l'autorisation du Réseau de télévision des peuples autochtones (APTN). Ensemble, ces initiatives ont donné jour à ce qu'on a appelé « … une renaissance d'un cinéma et d'une télévision des communautés autochtones, une renaissance d'une manière de conter des histoires… des histoires racontées par des autochtones…avec leurs propres voix[27]. » (traduction libre)

Du fait et en dépit de cette renaissance, ainsi que nous l'ont dit les créateurs, producteurs et autres intervenants au cours de nos consultations, la communauté se trouve à un point tournant critique de son développement

Du fait et en dépit de cette renaissance, ainsi que nous l'ont dit les créateurs, producteurs et autres intervenants au cours de nos consultations, la communauté se trouve à un point tournant de son développement. Elle est confrontée à des défis en matière de production cinématographique et télévisuelle qui lui sont tout à fait particuliers.

Un cinéaste autochtone nous a déclaré ce qui suit :

> « Les réalités socio-économiques ont fait que les producteurs autochtones ne sont devenus numériquement de véritables joueurs que depuis quatre ans. Précédemment, le nombre de producteurs vraiment actifs se limitait à deux douzaines. Parmi eux, beaucoup étaient indépendants et quelques-uns étaient attachés à des organismes comme la Northern Native Broadcasting. Les indépendants ont surtout produit des documentaires en collaboration avec l'Office national du film et quelques radiodiffuseurs. Peu d'autochtones canadiens ont réussi à s'orienter vers la production de séries télévisées; un seul s'est lancé dans la production d'un long métrage (*Atanarjuat*). On peut se poser les questions les plus évidentes : Quelle en est la raison? Pourquoi encore, en 2002, les intervenants autochtones n'ont-ils pas franchi la barrière qui les empêche de jouer leur rôle dans l'industrie de la radiodifusion alors qu'ils en ont la capacité[28]? »

Alors que l'autorisation du RTPA/APTN a été déterminante, car elle a offert de nouvelles possibilités aux producteurs et créateurs autochtones, la communauté considère que le RTPA n'est qu'un joueur parmi de nombreux autres. La communauté souffre de son manque d'accès tant au système de radiodiffusion qu'aux programmes de

[27] Maria De Rosa, « Studio One: Of Storytellers and Stories », *North of Everything: English Canadian Cinema Since 1980*, University of Alberta Press, 2002, p. 329.

[28] Carol Geddes, soumission au groupe d'examen du contenu canadien.

financement publics. En particulier, l'*Aboriginal Working Group* a fait remarquer que les programmes actuels, par exemple l'enveloppe du Fonds canadien de télévision réservée aux langues autochtones, n'encouragent pas la production de dramatiques autochtones. Ils ne favorisent pas non plus, selon eux, le développement d'une production autochtone communautaire à un niveau qui lui permette de s'intégrer à l'industrie et d'avoir accès aux autres programmes de soutien public[29].

Dans sa soumission en réponse au document de discussion du ministère du Patrimoine canadien, le RTPA/APTN fait remarquer que « le Canada doit développer de façon urgente un bassin d'artistes apte à soutenir la production de dramatiques écrites, produites et réalisées par des autochtones et qui reflètent réellement l'expérience autochtone. Comme l'a déclaré un participant dans un groupe de discussion en 1998, « *North of 60* » ne ressemble en rien aux réserves dans lesquelles j'ai vécu[30]. »

Les producteurs autochtones qui cherchent à financer leurs productions de langue anglaise ou de langue française doivent entrer en compétition avec les grandes maisons de productions. Le RTPA/APTN, qui est un petit radiodiffuseur, ne peut se permettre les coûts d'acquisition élevés de droits de diffusion. Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'obtenir le financement dans le cadre du Programme de participation au capital du Fonds canadien de télévision, les projets des producteurs autochtones sont désavantagés car ils sont en concurrence avec ceux des grands radiodiffuseurs.

Nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien trouve les moyens de faciliter la création de partenariats artistiques et financiers entre les producteurs autochtones du Canada et ceux d'autres pays.

Il faudrait, en effet, prendre en considération les relations historiques des communautés autochtones avec les nations qui leur sont apparentées de l'autre côté de la frontière. Les intervenants ont particulièrement fait mention du Traité de Jay de 1794, qui a permis la libre circulation des personnes indigènes des deux côtés de la frontière entre les États-Unis et les colonies britanniques qui sont devenues ensuite le Canada. Ce Traité garantit les droits des Autochtones d'entrer dans l'un ou l'autre pays pour y mener des entreprises à vocation traditionnelle, culturelle ou liées à des modes de vie.

La communauté a recommandé que des mesures supplémentaires soient envisagées, dont certaines se situent en dehors du champ du présent examen, mais qui soulignent l'importance de développer une politique audiovisuelle visant la production cinématographique et télévisuelle autochtone. Au vu de la place particulière de l'expression autochtone au Canada, nous croyons opportun et nécessaire d'établir un cadre de travail axé sur le développement du potentiel autochtone, ce qui permettrait à l'expression artistique autochtone de fleurir au 21e siècle.

[29] L'Aboriginal Working Group, dirigé par Roman Bittman, créé pour formuler des recommandations spécifiques au groupe d'examen du contenu canadien.

[30] Soumission du Réseau de télévision des Peuples Autochtones, 30 mai 2002. Cette soumission fait référence aux groupes de discussion formés à l'occasion d'une étude de consommation effectuée par le RTPA dans le cadre de sa demande de licence au CRTC pour l'exploitation d'un réseau national de télévision autochtone.

5.2

Les communautés minoritaires

Souvent louangée aussi bien par les Canadiens que par les étrangers comme la plus grande force du Canada, notre diversité linguistique, régionale et culturelle illustre la définition même de ce qui est canadien. D'un bout à l'autre du pays, les différences entre individus, communautés et régions sont multiples.

Le Canada reconnaît ses différences linguistiques et culturelles dans la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. On considère que ces différences sont au cœur de l'identité collective canadienne.

La *Loi sur la radiodiffusion*, article 3.1 (d)(iii), reconnaît également ces différences comme parties intégrantes de notre système de radiodiffusion. La Loi stipule que le système de radiodiffusion devrait par sa programmation et par les chances que son fonctionnement offre en matière d'emploi, répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les aspirations, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne.

Nous croyons que le moyen le plus efficace pour répondre aux préoccupations des communautés minoritaires consiste à augmenter leur accès aux programmes de financement ainsi qu'au système de radiodiffusion

Compte tenu de l'évolution démographique du Canada, une large part de notre capital artistique sera le fruit des communautés minoritaires. Les producteurs, les techniciens et les artistes de ces communautés devraient avoir la possibilité de créer une diversité de produits culturels et de développer leurs talents. Tout en croyant fermement que les écrans canadiens devraient refléter la diversité sous toutes ses formes – linguistique, culturelle et régionale – il nous semble que ceci pourrait s'accomplir de façon plus efficace par l'entremise d'organismes de financement et la mise en œuvre de projets spéciaux par les radiodiffuseurs.

Les représentants des minorités canadiennes nous ont déclaré qu'un effort plus grand devrait être entrepris de la part des organismes de financement et de réglementation pour faire en sorte que les principes de diversité culturelle soient pris en compte tant dans les processus d'élaboration des programmes que dans les entreprises commerciales. L'accès aux programmes de financement du cinéma et de la télévision et au système de radiodiffusion doit être amélioré.

La *Filmmakers' Association of Visible and Ethnic Minorities (FAVEM)*, par exemple, note que « les exemples d'exclusion les plus aigus se situent au niveau des postes de création clefs et dans les fonctions administratives de producteur, scénariste et réalisateur. » Du point de vue de cette association, l'absence de producteurs veut dire l'absence de ceux qui génèrent les histoires dont on fait les films. Les producteurs sont aussi les clients de Téléfilm, de la SRC et du Fonds canadien de télévision. En ce qui concerne l'industrie, augmenter le nombre de producteurs des minorités visibles à travers le pays constitue la façon la plus efficace de promouvoir l'égalité raciale au cinéma et à la télévision et de permettre à ces minorités de se reconnaître sur les écrans canadiens[51].

Les producteurs francophones des régions éloignées ont aussi exprimé l'opinion que beaucoup restait à faire pour que leur communauté contribue à la diversité culturelle du pays.

Nous croyons que le moyen le plus efficace pour répondre aux préoccupations des communautés minoritaires consiste à augmenter leur accès aux programmes de financement ainsi qu'au système de radiodiffusion. Le sentiment qu'il existe des « barrières d'accès » est démontré dans une étude entreprise sur l'état de la diversité culturelle et de la race dans les dramatiques télévisées canadiennes de

[51] Report of the Filmmakers' Association of Visible and Ethnic Minorities.

langue anglaise. L'étude constate que, malgré quelques initiatives de politique qui ont facilité l'entrée dans le secteur de la radiodiffusion de créateurs et de producteurs, toutes les « barrières ne sont pas levées[32] ». L'étude souligne la nécessité, pour les radiodiffuseurs par exemple, de faire éclore et de former de nouveaux talents issus de ces communautés minoritaires; et, pour le système canadien de radiodiffusion, de faciliter l'accès au financement public de manière à encourager la production d'une programmation qui reflète la diversité culturelle et à augmenter le nombre d'interprètes issus des communautés visibles qui occupent des rôles principaux à la télévision.

Tant les organismes de financement public que les radiodiffuseurs devraient envisager de mettre en place des mécanismes comme des programmes d'équité, les programmes de formation ciblée, de perfectionnement professionnel et de dépistage. Il conviendrait de mieux faire connaître les programmes culturels disponibles et de faciliter le réseautage entre créateurs, producteurs et techniciens des communautés minoritaires.

Ce type d'initiative a prouvé qu'il produisait des résultats des plus satisfaisants. C'est le cas de l'ONF. L'ONF est depuis longtemps réputé pour sa feuille de route exemplaire en matière de programme d'équité et pour avoir su représenter à l'écran et derrière la caméra la diversité du Canada.

Le CRTC, ayant reconnu l'importance de la programmation comme moyen de refléter la diversité culturelle des Canadiens, a demandé aux radiodiffuseurs de mettre au point des projets qui « contribuent à un système qui reflète plus fidèlement la présence de minorités culturelles et raciales dans les collectivités qu'ils desservent[33]. » Dans ce contexte, le Conseil a confié à l'Association canadienne des radiodiffuseurs le mandat de mettre sur pied un groupe de travail sur la diversité culturelle.

Conformément à un plan d'action déposé devant le Conseil par l'Association canadienne des radiodiffuseurs, le groupe de travail qui réunit les radiodiffuseurs de télévision conventionnelle, de télévision spécialisée et ethnique, les producteurs et groupes communautaires ethniques, se concentrera sur les tâches suivantes :

- entreprendre une recherche en vue de constituer une base de données sur la représentation (qui, et ce que nous voyons) à la télévision à l'échelle du pays;
- identifier les meilleures pratiques en matière d'imputabilité, de programmation et de participation qui devront être mises en œuvre par les radiodiffuseurs;
- établir une entité (comprenant les télédiffuseurs, les producteurs et les groupes communautaires concernés dont l'objectif est d'encourager la représentation du tissu multiculturel canadien) qui supervisera la conformité à ces meilleures pratiques et qui surveillera les progrès de l'industrie à cet égard[34].

Le groupe de travail devra remettre son rapport sur les résultats durant l'automne 2003 en vue de leur application par les radiodiffuseurs sous forme de principes directeurs relatifs aux pratiques et aux solutions pragmatiques les meilleures.

Du point de vue des politiques publiques, le ministère du Patrimoine canadien a depuis longtemps reconnu que la diversité constituait un avantage canadien stratégique et il a pris des initiatives visant une inclusion et une promotion plus grandes de la diversité dans les secteurs culturels. L'un des secteurs prioritaires retenu par le Ministère concerne le développement d'un plan d'action susceptible de relever les défis auxquels sont confrontés les créateurs des diverses communautés culturelles pour accéder aux programmes culturels : « Le temps est maintenu venu d'élaborer un plan qui fera en sorte que les politiques, les programmes et les services qu'offrent le Ministère et ses organismes affiliés soient à l'image d'un Canada qui se transforme, d'une société aux mille visages[35]. »

Nous espérons que l'initiative entreprise par le CRTC et le ministère du Patrimoine canadien, de même que celles qui viendront des organismes de financement publics et des radiodiffuseurs permettront d'améliorer l'accès des communautés minoritaires aux ressources et à la formation pour que leur diversité vienne véritablement enrichir nos écrans.

[32] Catherine Murray, *Silent on the Set: Cultural Diversity and Race in English Canadian Television Drama*, août 2002, page 17.

[33] Avis public CRTC 2001-88, 2 août 2001, Représentation de la diversité culturelle à la télévision – Création d'un groupe de travail réunissant des représentants de l'industrie et de la collectivité.

[34] Association canadienne des radidodiffuseurs, Représentation de la diversité culturelle à la télévision – Création d'un groupe de travail réunissant des représentants de l'industrie et de la collectivité, soumission au CRTC en vertu de l'avis public CRTC 2001-88, 15 février 2002.

[35] Forum de la Ministre sur la diversité et la culture, Lettre de bienvenue de Madame Sheila Copps, ministre du Patrimoine Canadien, p. 2.

6

CONCLUSION

Nous souhaitons remercier tous ceux et celles qui ont pris part à la présente étude en nous livrant leurs réflexions et leurs opinions.

Nous avons le ferme espoir que le ministère du Patrimoine canadien lancera dès à présent un processus de consultation permettant à tous les intervenants de l'industrie et au grand public de formuler leurs observations, en particulier sur le nouveau modèle que nous proposons.

Il va sans dire que les recommandations que nous formulons dans ce rapport préconisent des changements fondamentaux. Leur mise en œuvre nécessitera le déploiement d'une stratégie gouvernementale sur plusieurs années, et sollicitera la participation de tous les intervenants du milieu.

Je suis reconnaissant à Madame la Ministre Sheila Copps de m'avoir confié la responsabilité du présent examen. Mes collègues et moi-même espérons avec elle que le contenu canadien de la production cinématographique et télévisuelle au 21e siècle continuera d'être une question d'identité culturelle.

ANNEXES

Annexe A – Recommandations

En conclusion du présent examen du contenu canadien au 21e siècle, nous soumettons respectueusement les recommandations suivantes :

Nous recommandons de remplacer le système actuel de points/dépenses par le modèle proposé des coûts de création.

Nous recommandons de confier à un organisme indépendant la responsabilité de la certification du contenu canadien.

Nous recommandons de graduer le Crédit d'impôt à la production cinématographique ou magnétoscopique de manière à récompenser le recours à un plus grand nombre de créateurs canadiens.

Nous recommandons de continuer à assimiler les coproductions faisant l'objet d'un accord au contenu canadien à la fois aux fins de financement et de radiodiffusion.

Nous recommandons de confier au Conseil du contenu canadien la responsabilité de la certification des coproductions internationales faisant l'objet d'un accord.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral développe un cadre de politique définissant les exigences minimales à la signature de nouveaux accords et les critères de reconduction des accords en cours.

Nous recommandons que le Canada cherche à s'assurer un traitement préférentiel et un statut d'association particulier dans le cadre des initiatives multilatérales les plus importantes, particulièrement avec l'Union européenne.

Nous recommandons que la distribution des longs métrages canadiens demeure la prérogative de sociétés sous propriété et contrôle canadiens.

Nous recommandons que le CRTC examine la possibilité de permettre aux télédiffuseurs canadiens d'exclure des 12 minutes de publicité maximales autorisées par heure ce qui concerne la promotion des longs métrages canadiens destinés aux salles de cinéma.

Nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien examine la faisabilité d'un soutien financier aux distributeurs sous propriété et contrôle canadiens pour les aider à offrir des services en région.

Nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien trouve les moyens de faciliter la création de partenariats artistiques et financiers entre les producteurs autochtones du Canada et ceux d'autres pays.

Annexe B -- Observations des intervenants

Nous essayons de résumer ci-dessous l'esprit et la lettre des nombreuses et sérieuses observations, écrites et verbales, que les intervenants ont eu la générosité de nous communiquer à l'occasion de nos consultations.

Système actuel et équilibre entre objectifs culturels et industriels

Les observations d'une grande entreprise canadienne résument ainsi une multitude de voix : « La définition actuelle de contenu canadien établit un équilibre approprié entre les objectifs culturels et les autres perspectives. Les définitions du BCPAC et du CRTC devraient être considérées comme la norme de contenu canadien minimum. » Les intervenants ont déclaré en majorité que le système de points actuel de 6/10 pour ce qui est des « émissions industrielles » et de 10/10 pour ce qui est des émissions télévisées « hautement canadiennes » constitue une formule appropriée offrant aux créateurs la souplesse nécessaire pour produire un grand volume de programmation canadienne. Les radiodiffuseurs qui, individuellement, doivent respecter de façon stricte les quotas de contenu canadien qui leur sont imposés par le CRTC, souhaitent aussi qu'on puisse maintenir l'offre actuelle de programmation. Un des grands intervenants a appelé à la prudence : « Toute modification importante apportée au système à ce stade entraînerait d'inutiles incertitudes qui, au lieu d'encourager la création d'une plus grande qualité de programmation, pourrait en fait freiner son développement. » Un autre radiodiffuseur a nettement prévenu : « Le système actuel de contenu canadien a très bien servi le Canada et ses industries culturelles. Toute tentative d'évaluer le degré de pertinence culturelle ou de spécificité du contenu canadien serait un exercice voué à l'échec. »

D'autre part, tous se sont entendus pour dire que cet examen avait tardé à venir. La plupart des groupes et des individus ont offert diverses suggestions sur la façon de mettre à niveau les exigences actuelles pour assurer la protection des objectifs culturels tout en encourageant, dans la mesure du possible, la réussite commerciale. En essence, la mince ligne de démarcation entre objectifs industriels et objectifs culturels constitue une corde raide que toute nouvelle définition devra emprunter.

L'une des soumissions écrites a été louangée tout au long des consultations menées à l'échelle du pays. C'est celle présentée par l'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio. Sa définition du contenu canadien se lit comme suit : « Une émission canadienne est une émission conçue, scénarisée, interprétée, réalisée et produite entièrement par des Canadiens – une telle émission paraîtra canadienne et en donnera le sentiment, quel que soit le sujet ou le lieu de l'histoire. » L'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio propose que cet énoncé devienne la nouvelle définition du contenu canadien « et que les programmes et les politiques soient modifiés au cours des trois prochaines années en fonction de cette définition. » Tout le monde ne s'entend pas sur l'opportunité de modifier les règles pour y introduire le vocable « entièrement ». Mais beaucoup ont paru admettre que la définition de l'ACTRA empruntait la bonne voie.

L'exception concernant le recours à des « artistes étrangers » est au cœur d'une recommandation formulée par l'Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films qui voudrait porter l'échelle des 10 points actuels à 12 points, de manière à autoriser l'emploi de deux interprètes étrangers plutôt que d'un seul. Cette proposition donnerait aux producteurs la latitude d'ajouter le pouvoir d'attraction d'une vedette américaine ou européenne aux films canadiens.

Distributeurs, exploitants de salles, producteurs, réalisateurs, scénaristes et équipes techniques et artistiques s'accordent à dire que le public canadien serait plus enclin à voir des productions canadiennes en salle ou à la télévision si nos films et nos émissions faisaient appel

à des vedettes connues. Il pourrait s'agir de Canadiens installés à Hollywood ou à l'étranger dans la mesure où la question de la résidence canadienne était réglée : la grande majorité des intervenants recommandent que seule la notion de citoyenneté canadienne soit retenue aux fins du contenu canadien.

Une des autres recommandations pour ainsi dire unanimes des intervenants veut qu'on évite dans toute future définition de contenu canadien tout ce qui ressemblerait à l'expression « visiblement canadien » (en particulier « tourné » et « situé » au Canada) employée dans la définition antérieure du Fonds canadien de télévision.

Néanmoins, certains intervenants partagent la recommandation de la Société Radio-Canada de mettre la barre plus haut pour imposer une programmation plus distinctement canadienne. Le radiodiffuseur public a suggéré que « l'objectif prépondérant du système devrait être la transmission maximale d'émissions prioritaires originales de haute qualité et distinctement canadiennes durant les heures de grande écoute au moment où la plupart des Canadiens sont le plus disposés à regarder la télévision ». L'Alliance du film et de la vidéo indépendants, qui représente plus de 8 000 artistes et artisans culturels, a marqué son accord : « Le système de contenu canadien devrait être un mécanisme qui permette de protéger et d'assurer le développement d'œuvres culturelles par des Canadiens et aussi un moyen d'allouer un minimum de ressources (par exemple, les ondes, le financement public, les crédits d'impôt) aux œuvres qualifiées de vraiment canadiennes. »

Parmi les intervenants francophones, beaucoup ont fait remarquer que les préoccupations culturelles étaient d'une suprême importance pour la protection de la langue et de la culture. Les questions liées à l'exportation ou à la commercialisation ne sont donc pas une priorité fondamentale au Québec où les films et les émissions de télévision locaux atteignent souvent des sommets en termes de recettes-guichet et de cotes d'écoute, en partie du fait de la popularité des vedettes québécoises et de l'histoire de la province qui veut qu'elle investisse dans la culture plus que les autres provinces. De ce fait, la plupart des intervenants francophones situent différemment la question de « culture contre commerce ». La Société des auteurs de radio, télévision et cinéma a le mieux résumé la voix française sur la question : « Le gouvernement devrait fixer un objectif culturel plutôt qu'industriel. Il devrait plutôt trouver les moyens de renforcer les objectifs culturels et placer les artistes et les créateurs à l'avant-scène de toute définition de contenu canadien. »

L'Union des artistes et la Writers Guild of Canada recommandent que : seuls les scénaristes résidents canadiens soient reconnus aux fins de certification des films et des émissions de télévision; le scénariste et le réalisateur soient Canadiens; le système de points minimum soit relevé à 8/10. La Société professionnelle des auteurs et compositeurs du Québec veut qu'un point obligatoire pour le compositeur de la musique soit ajouté au nombre de points de base (les compositeurs ne sont pas pris en compte dans le système de points actuel).

Aucune objection, ce qui n'a rien d'étonnant, n'a été formulée contre la recommandation de l'Association canadienne de production de films et télévision) voulant « qu'on introduise plus de simplicité et de clarté dans les règles et les critères relatifs au financement direct et aux incitatifs fiscaux » et que tous les ajustements au système devraient tendre à « améliorer les délais de traitement et fournir une norme claire quant à la qualité du service envers ses clients. »

Système actuel et nouvelle approche

La grande majorité des intervenants s'est déclarée en faveur du maintien de l'approche générale du système actuel, à l'exception de quelques ajustements mineurs. Cependant, un assez grand nombre de joueurs recommande un remaniement du système qui retiendrait le principe d'une « échelle mobile » pour récompenser financièrement les projets à caractère plus culturel sans restreindre la production de produits commercialement viables.

L'Association canadienne de production de films et télévision a résumé les opinions en faveur du statu quo : « L'approche générale du système actuel devrait être maintenue. La définition du BCPAC et du CRTC fournit un degré minimum de contenu canadien satisfaisant et assure un équilibre efficace entre objectifs culturels et objectifs commerciaux. Les lacunes administratives et les duplications sont cependant nombreuses et compromettent

l'efficacité du système actuel.» L'Alberta Motion Picture Industries Association a surenchéri sur ce qui a été exprimé par plusieurs au sujet des règles relatives aux dépenses dans le système actuel : « le pourcentage de 75 % minimum pour les dépenses engagées au Canada fonctionne aussi assez bien. »

La soumission écrite d'un particulier marque pertinemment la dissension sur cette question : « Les nouvelles approches d'évaluation du contenu canadien, culturellement et commercialement, devraient tendre à supprimer toute subjectivité dans l'évaluation du contenu culturel et à encourager le contenu économique et culturel. » Cette personne recommande un « libre marché plutôt qu'une approche protectionniste. » Une petite société de production a illustré l'opinion de nombreux intervenants de petite et moyenne taille de la côte Est, par cette remarque : « Le statu quo quant à l'équilibre actuel entre objectifs culturels et aspects commerciaux devrait être maintenu, le plateau de la balance ne devrait pas pencher vers des préoccupations commerciales. »

Un radiodiffuseur privé a déclaré qu'« une nouvelle approche était nécessaire » et suggère que les droits sur la propriété intellectuelle et le contrôle de la distribution domestique et internationale sous le contrôle de Canadiens soient récompensés par des primes liées à la conformité aux systèmes des 10 points et des 6 points minimaux aux fins d'admissibilité aux crédits d'impôts du BCPAC. En d'autres termes, si un producteur ou un distributeur canadien détient des droits de distribution internationale sur une production ayant obtenu 5 points, le point de prime supplémentaire qualifierait cette production aux fins de certification. La SRC soutient précisément le contraire : un nouveau système devrait relever le niveau des exigences culturelles.

Ceux qui sont en faveur d'un nouveau système fondé sur une échelle mobile se rapprocheraient de la recommandation suivante formulée par une société de production : « Un nouveau système comprendrait les points suivants : 1) faire varier l'incitatif fédéral actuel de 25 % au titre des coûts salariaux du personnel qualifié tout en maintenant la neutralité des revenus à l'égard du Conseil du Trésor, c'est-à-dire, si un projet obtient 6 points en vertu du système de 10 points actuel, l'incitatif serait réduit à 20 % et ainsi de suite comme suit : 7 points (22,5 %), 8 points (25 %); 9 points (27,5 %); 10 points (30 %); 2) prévoir des exceptions en faveur d'un non-Canadien au niveau de scénarisation, peut-être simplement à titre de réviseur/rédacteur; 3) supprimer l'exigence voulant que les projets soient tournés et situés essentiellement au Canada; 4) réexaminer la définition de « producteur » : la fonction de producteur peut être assurée par plusieurs individus travaillant en collaboration. »

Le Fonds indépendant de production et le Fonds COGECO de développement d'émissions, soutiennent tous deux le principe d'une échelle mobile, par exemple : « permettre à un projet ayant obtenu 6 points d'être admissible au financement public minimum ou à 60 % des sommes auxquelles il aurait eu droit s'il avait obtenu les 10 points. »

Paramètres d'un nouveau modèle

Là encore, les intervenants, dans leur grande majorité, déclarent que l'approche générale du système actuel, à l'exception de quelques ajustements mineurs, devrait être maintenue. Certains ont « voté » en faveur d'une approche totalement différente, telle que le principe d'une « échelle mobile » exposé ci-dessus. D'autres, comme la Guilde des réalisateurs du Canada, ajoutent : « À moins qu'on augmente le nombre de points attribués au personnel de création clef, un nouveau système de contenu canadien pourrait ne pas fonctionner du tout. »

Une des recommandations formulée et répétée d'un bout à l'autre du pays, dans les soumissions écrites et verbalement au cours de nos consultations, insiste sur la simplicité, la transparence et la prévisibilité de tout nouveau système ou critère. Une société de production a ajouté : « Un système remanié devrait prendre en compte le point de vue des producteurs qui doivent assumer une charge excessive de paperasserie. » Une société de radiodiffusion privée résume ainsi l'opinion de plusieurs dans la déclaration suivante : « Les systèmes de certification du CRTC et du BCPAC fonctionnent bien. Il faudrait éviter de se livrer à une analyse subjective. » Ce même intervenant a également fait l'observation suivante, faisant écho à ce qu'un assez grand nombre de radiodiffuseurs a fait remarquer d'une façon ou d'une autre : « Téléfilm Canada devrait arrêter de favoriser le soi-disant secteur de la production indépendante. Un système de 9 points pour la qualité et de 10 points pour les histoires pertinentes sur le plan

culturel devrait être encouragé quel que soit le secteur. Continuer de favoriser exclusivement un « secteur » par rapport à un autre dans une époque d'intégration verticale est foncièrement inadmissible et inéquitable. » En d'autres termes, les radiodiffuseurs voudraient modifier le système de contenu canadien de manière à avoir un accès direct aux fonds fédéraux (comme par exemple le Fonds canadien de télévision) pour créer une programmation de contenu canadien sans avoir à dépendre du « secteur de la production indépendante ».

Une société de production basée au Québec, avertit une fois de plus que tout système, nouveau ou remanié, « devrait développer une politique culturelle qui tienne compte des réalités différentes des marchés francophone et anglophone. Les exigences de contenu canadien ne devraient pas faire obstacle à la créativité et devraient encourager une industrie solide et compétitive sur le front tant national qu'international ».

La Société professionnelle des auteurs et compositeurs du Québec insiste encore pour que tout nouveau système prenne en compte les compositeurs de musique. « Les personnes responsables de la création de contenu devraient entrer en ligne de compte pour mesurer le contenu canadien. Comment pouvons-nous ignorer l'exclusion des compositeurs de la musique du système de points obligatoires ? Pour quelle raison ont-ils été ostracisés depuis si longtemps ? »

Une majorité importante d'intervenants réitère que l'équilibre entre préoccupations culturelles et industrielles devrait être maintenu. La Canadian Motion Picture Distributors Association fait remarquer : « Sans succès commercial, on ne peut atteindre d'objectifs culturels. » La Writers Guild of Canada conclut : « Toute résistance à la modification de la norme de contenu canadien sera affaiblie par la réalité qui veut que de vigoureux incitatifs économiques continuent d'exister pour que la production demeure au Canada. »

Propriété intellectuelle

Cette question a pour ainsi dire fait l'unanimité. L'Association canadienne de production de film et de télévision résume encore parfaitement la situation : « Le critère stipulant que les droits sur la propriété intellectuelle appartiennent à des Canadiens constitue un élément fondamental du système de définition du BCPAC et se situe au centre du développement de l'industrie canadienne. La propriété et le contrôle canadiens sur les droits d'auteur pendant une période de 25 ans favorisent le développement des entreprises de même que les exigences relatives à l'exploitation commerciale encouragent les producteurs canadiens à contrôler l'exploitation de leurs projets au Canada et à l'étranger. Il faut se montrer plus attentifs à la valeur que les distributeurs basés à l'étranger peuvent apporter au marché canadien : il est important d'encourager plus de concurrence et d'investissements dans ce domaine. » Certains intervenants n'ont exprimé aucune opinion; le seul « non » est venu, sans surprise, de la branche canadienne de l'U.S. Trade Association, la Canadian Motion Picture Distributors Association (CMPDA) dont les membres sont de grands distributeurs internationaux comme Disney/Buena Vista, Columbia Pictures, MGM, Paramount, Twentieth Century Fox, Universal et Warner Bros.

Citoyenneté et résidence

Les réponses à ce chapitre sont presque unanimes à l'échelle du pays, avec quelques variantes allant de « je ne suis pas en faveur de l'exigence relative à la résidence » à « je m'oppose fermement à l'exigence de résidence ». Aucun des radiodiffuseurs privés ou des sociétés de production ou de distribution ne se sont exprimés en faveur d'une exigence de résidence et la SRC a dit « peut-être ». Certaines personnes se sont déclarées d'accord avec les opinions fermes de deux associations professionnelles de scénaristes voulant que la résidence soit obligatoire. La Writers Guild of Canada et la Société des auteurs de radio, télévision et cinéma croient fermement que les scénaristes résidents canadiens devraient être les seuls retenus aux fins du contenu canadien, en partie, déclarent-elles, parce que les scénaristes canadiens installés aux États-Unis sont souvent « contrôlés » par des intérêts américains. Le Caucus canadien du film indépendant – dont les membres se préoccupent surtout de réalisation documentaire – souhaiteraient une exigence de résidence, en particulier pour les projets documentaires. Tant les associations de réalisateurs francophones – Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec– que les associations de scénaristes – Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec– souhaiteraient une exigence de résidence à des fins fiscales. La Société

professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec fait remarquer : « Les politiques de contenu canadien sont à l'ordre du jour pour le bien des contribuables résidents. »

Les voix de la communauté des cinéastes autochtones sont pour la plupart en faveur d'une définition unique de la citoyenneté canadienne qui date du Traité de Jay de 1794. Ce Traité est à la base de la libre circulation des personnes indigènes entre les États-Unis et ce qui, à l'époque, formait les colonies britanniques. Tous, à l'exception d'un producteur autochtone, ont recommandé que « les émissions et les films produits par les producteurs amérindiens (É.-U) et les autochtones du Canada soient admissibles au contenu canadien ».

Dépenses de production et de postproduction

Encore une fois, un consensus national s'est dégagé, sur le sujet des exigences de dépenses à l'exception toutefois de quelques intervenants qui ont manifesté un « sans commentaires ». La plupart se sont prononcés pour un « oui ». Quelques-uns ont déployé un arsenal de corollaires et une série d'explications sur le pourquoi de relever ou de baisser ces exigences, qui sont actuellement de 75 %. Par exemple, un intervenant important a déclaré qu'« il serait approprié d'envisager de réduire ces niveaux ou d'établir des niveaux différents selon le montant total du budget de la production ». La Guilde canadienne des médias a dit que le niveau de 75 % était convenable, mais que les conditions devraient être modifiées pour « lever la barre de manière que 75 % du montant total dépensé pour les services de production soient aussi dépensés au Canada et non simplement payés à des Canadiens », et que certaines exceptions devraient être admises.

La majorité des intervenants s'est dite d'accord avec les associations de producteurs et leur corollaire francophone (l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec). L'Association canadienne de production de films et de télévision recommande ce que beaucoup ont indiqué dans leur soumission ou exprimé au cours de nos consultations : qu'il y ait un « double calcul », comprenant à la fois les dépenses de production et celles de postproduction. L'association est fortement appuyée lorsqu'elle recommande que le gouvernement établisse un « groupe de travail technique réunissant des spécialistes de l'industrie pour envisager des moyens de simplifier et de rationaliser le calcul ».

L'Association des producteurs de films et de télévision du Québec suggère que « les frais juridiques et de vérification soient inclus dans le calcul des 75 %. Une nouvelle définition des coûts de production devrait être mise au point de manière à inclure les frais d'ordre général (frais juridiques, de vérification et d'assurance) et les coûts indirects (frais généraux, financement intérimaire). Les règles relatives à la définition du pourcentage de 75 % devraient se baser sur l'ensemble des coûts de production plutôt que sur chacune des dépenses de production et de postproduction, à l'exception des coûts liés aux postes de création occupés par des non-Canadiens. »

Coproduction

Un « oui » récurrent a résonné à l'échelle du pays, appuyé par une fascinante variété de raisons, à la question de savoir si les coproductions constituent un élément essentiel du système. L'Association des producteurs de films et de télévision du Québec, par exemple, a expliqué que pour les producteurs francophones, les coproductions sont une composante commune et vitale des structures financières. « Il est difficile de trouver du financement étranger pour les productions de langue française. Les coproductions sont la seule option qui permette d'obtenir un financement étranger substantiel et de favoriser l'expansion du marché canadien à l'étranger. » Un des fonds privés a fait remarquer : « Pour les producteurs qui s'adressent au marché francophone et pour les projets d'animation, les coproductions internationales sont souvent l'unique moyen d'obtenir du financement étranger et de monter un budget compétitif. » L'association des producteurs anglophones appuie également le maintien du principe d'assimiler à 100 % les coproductions au contenu canadien : « La perte de leur statut de contenu domestique amoindrirait la valeur de nos ententes et compromettrait nos accords internationaux. »

L'Alberta Motion Picture Industries Association a encore une fois soulevé les questions de la fiscalité et du système de radiodiffusion, déclarant que les coproductions « doivent continuer à être traitées comme un produit

domestique à des fins de radiodiffusion et de fiscalité si nous voulons que notre industrie attire des coproducteurs pour financer nos productions ». L'Alberta Motion Picture Industries Association suggère quelques ajustements pour que les critères du BCPAC et des organismes de financement soient accordés. « Il faut assurer la cohérence des règles à l'échelle du système. En vertu des règles du BCPAC, dans le cadre d'un acoard de coproduction, le personnel non canadien est assimilé au personnel canadien pour permettre au projet d'être admissible aux fins du contenu canadien. Actuellement, le Fonds canadien de télévision accepte les demandes émanant de coproductions couvertes par un accord, mais n'assimile pas le personnel non canadien, comme les scénaristes, à des Canadiens, ce qui constitue un désavantage pour ces projets. »

Le Réseau de télévision des peuples autochtones souhaiterait une nouvelle formule d'accord qui « permettrait aux producteurs autochtones, canadiens et américains de créer des coentreprises admissibles aux fins du contenu canadien et du financement du FCT et de Téléfilm Canada ». Elle maintient que le Canada accuse du retard par rapport aux États-Unis en ce qui concerne l'aide au développement de scénaristes, de producteurs et de réalisateurs autochtones.

La SRC est aussi en faveur des accords de coproduction car « ils sont partie à une stratégie industrielle et non à une stratégie culturelle. Les coproductions jouent un rôle dans le financement et la mise en marché à l'étranger de productions qui comportent un nombre minimum d'éléments de production canadiens. »

Et un producteur francophone, qui appuie le statut actuel des coproductions, poursuit : « Le Canada devrait accepter des participations financières étrangères dans un accord de coproduction dans la mesure où le producteur canadien contrôle la partie canadienne du budget. »

Un Fonds privé conclut qu'une coproduction cinématographique « présente un attrait commercial plus important parce qu'il lui faut susciter l'intérêt et l'appui dans plus d'un pays ».

L'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio s'est déclarée d'accord, mais a ajouté qu'une émission produite en vertu d'un accord de coproduction « qui a recours à des participants de pays tiers ne devrait pas être assimilée à une émission canadienne ».

La Société des auteurs de radio, télévision et cinéma est la seule association professionnelle, parmi les associations de l'une ou l'autre langue officielle, à avoir dit « non », mais a ajouté qu'elle « ne voyait pas comment l'intégrité des accords serait préservée si les coproductions n'étaient pas assimilées intégralement à du contenu canadien. Les coproductions couvertes par un accord ne devraient pas être admissibles au FCT, au Fonds du long métrage du Canada ou au crédit d'impôt si elles ne répondent pas à tous les critères de contenu canadien. » (La SPACQ a aussi dit « non », mais seulement parce qu'il n'existe aucun incitatif en faveur de l'emploi de compositeurs canadiens.)

Distribution

Les observations des intervenants à ce chapitre peuvent se répartir pour la plupart en deux groupes : ceux qui pensent que les distributeurs étrangers devraient pouvoir distribuer les films canadiens au Canada et ceux qui s'y opposent.

Certains ont fait remarquer que les distributeurs étaient surtout concentrés à Montréal et à Toronto et d'autres doutent de leur volonté de faire l'effort nécessaire pour mettre leurs films en marché.

Ils sont nombreux à faire remarquer que, compte tenu de l'importance de la mise en marché, des fonds supplémentaires devraient être mis à la disposition des distributeurs à cet effet.

Administration du système

« Plus grande harmonisation » : c'est le souhait qui est ressorti des réponses d'une grande majorité d'intervenants à la question de savoir selon quel mode devait fonctionner un système de contenu canadien remanié. L'Association canadienne de production de film et de télévision a exprimé l'opinion de plusieurs de la façon suivante : « Il faut assurer une plus grande harmonisation entre les organismes et une simplification du processus administratif en général. Nous reconnaissons les mandats respectifs des organismes de financement et des organismes réglementaires, mais il faut faire quelque chose pour alléger le système. » Elle recommande un examen des procédures en même temps

qu'une simplification du système de crédit d'impôt. Selon l'Association canadienne des distributeurs et des exportateurs de films, il faudrait mettre au point une norme nationale pour déterminer le contenu canadien.

De nombreux intervenants ne souhaitent pas la centralisation du système. Plusieurs autres la souhaitent. Et beaucoup ont réservé leur réponse en attendant d'évaluer quel système sera proposé. L'ONF a parlé au nom d'un certain nombre d'organismes et d'associations professionnelles en disant qu'il fallait un nouveau modèle « à condition qu'il ne soit pas l'occasion d'une nouvelle bureaucratie au sein du système, qu'il reconnaisse la différence des genres, qu'il ne constitue pas un frein ou un objet de frustrations supplémentaires pour l'industrie. Sinon, un tel modèle devrait être rejeté. » L'ONF suggère que « l'on crée un partenariat entre secteurs privé et public, sous la forme d'une entité consultative et de surveillance pour évaluer les modifications apportées au système et en suivre les résultats ».

Une société privée a suggéré qu'un « organe central doté d'une série de règles formelles permettrait de simplifier le processus et de faciliter la vie de tous les intervenants concernés ».

La SRC a ajouté : « L'entité administrative désignée ne devrait pas avoir un pouvoir discrétionnaire supérieur à celui qui existe déjà et devrait pouvoir agir en toute indépendance du gouvernement du Canada. » Un radiodiffuseur privé a expliqué les objections formulées par les opposants aux règles subjectives : « Il faut éviter l'arbitraire bureaucratique chaque fois que cela est possible. Les entreprises ne peuvent grandir ou élaborer des plans sans une certaine certitude quant aux résultats. C'est la tendance actuelle vers le libre arbitre qui amoindrit l'efficacité du Programme des droits de diffusion (PDD) du FCT. »

Parmi ceux qui se situent dans la zone médiane, une productrice indépendante a déclaré qu'une telle flexibilité devait être abordée avec prudence : « dans la seule mesure où il assurerait une totale équité » devrait-on envisager l'institution d'un tel organisme. Elle dit clairement qu'elle « ne croit plus au facteur d'équité », en particulier en ce qui concerne le processus du Fonds canadien de télévision, et ajoute qu'il faudrait surseoir à tout changement « tant que les problèmes sérieux qui existent aujourd'hui n'auront pas été réglés ».

L'Union des Artistes a résumé le camp du « oui », qui émet les mêmes réserves : « Dans la mesure seulement où cet organe administratif limite le nombre d'exceptions et fait en sorte que ses prises de décision soient totalement transparentes. Cas dans lesquels des exceptions pourraient être admises, sous réserve qu'elles soient établies au départ. »

Enfin, la vaste majorité s'est déclarée en faveur d'un mécanisme d'appel des décisions sur le contenu canadien, dont le canevas a été expliqué par un producteur et radiodiffuseur : « Le système devrait être amélioré de manière à diminuer le nombre de critères mais à en augmenter la clarté, ce qui donnerait au processus d'appel un caractère purement théorique, auquel on n'aurait recours que très rarement. » Selon cette société, la procédure d'appel est évoquée du fait de la complexité des règles actuelles.

Parlant au nom des producteurs francophones, l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec a aussi évoqué la nécessité d'un mécanisme d'appel des décisions, mais cette nécessité diminuerait si les exigences de contenu canadien étaient plus objectives. Elle a ajouté ce que de nombreux joueurs aussi bien francophones qu'anglophones avaient dit : « L'entité administrative d'appel devrait être indépendant de l'organisme de certification ». Pour l'Union des artistes, un organisme d'appel serait utile, mais il ne devrait pas y avoir de « décisions souterraines ». Toute décision d'un tel organisme devrait être « transparente et publique ».

Selon un producteur indépendant, un système d'appel devrait fonctionner sur le « mode convivial et expéditif ». Et un radiodiffuseur a conclu : « Même les prises de décisions les plus objectives peuvent conduire à des cas limites qui mériteraient d'être revisités. Un système doté d'un mécanisme d'appel ferait en sorte que tous puissent s'attendre à des prises de décision justes et équitables. »

Liste des intervenants ayant soumis un mémoire écrit

Organismes, sociétés et particuliers ayant soumis un mémoire :

1. Aboriginal Peoples Television Network (APTN)
2. Alberta Motion Picture Industries Association (AMPIA)
3. Alliance Atlantis Entertainment Group
4. Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA)
5. Allison Outhit
6. Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR)
7. Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)
8. Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)
9. Association des agences provinciales de financement
10. Astral Media Inc.
11. B. M. Adanak
12. Fonds de la radiodiffusion et des nouveaux medias de Bell (Fonds Bell)
13. Bell Globemedia Inc.
14. Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF)
15. Société Radio-Canada (SRC)
16. Conférence canadienne des arts
17. Association canadienne de production de films et de télévision
18. Fonds canadien du film et de la video indépendants
19. Canadian Independent Film Caucus (CIFC)
20. Canadian Media Guild (CMG)
21. Canadian Motion Picture Distributors Association (CMPDA)
22. Fonds canadien de télévision (FCT)
23. CanWest Global Communications Corp.
24. Catherine Mullins
25. CFMT
26. Christopher Maule
27. CHUM Television
28. Fonds COGECO de développement d'émissions
29. Conseil québécois des arts médiatiques (CQAM)
30. Corus Entertainment Inc.
31. Crescent Entertainment Ltd.
32. Guilde canadienne des réalisateurs (GCR)
33. Distraction Formats
34. Équipe Spectra
35. Gary Ogden
36. Geoff Le Boutillier
37. Giant Screen Consortium Format Géant
38. Gretha Rose, Cellar Door Productions
39. Groupe TVA Inc.
40. Fonds Harold Greenberg
41. Independent Film and Video Alliance (IFVA)
42. Fonds indépendant de production (FIP)
43. James O'Regan
44. Jeff Bear
45. Mallory Clyne
46. Marie-Odile Thibault
47. Mike M.
48. Norflicks Productions Ltd.
49. Office national du film du Canada (ONF)
50. Fonds de télévision Shaw
51. Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
52. Société des auteurs de radio, télévision et cinema (SARTEC)
53. Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec (SPACQ)
54. Télé-Québec
55. Union des artistes (UDA)
56. W. Paterson Ferns
57. Writers Guild of Canada (WGC)

Observations sur les soumissions formulées par les organismes, sociétés et particuliers suivants :

1. Alliance Atlantis Communications Inc.
2. Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA)
3. Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)
4. Astral Media Inc.
5. Association canadienne des radiodiffuseurs – secteur television spécialisée et payante
6. Associataion canadienne des radiodiffuseurs – secteur télévision
7. Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films
8. Société Radio-Canada (SRC)
9. Conférence canadienne des arts
10. Association canadienne de production de films et de télévision
11. Canadian Media Research Inc.
12. CanWest Global Communications Corp.
13. Catherine Mullins
14. Craig Broadcast Systems Inc.
15. CTV
16. Guilde canadienne des réalisateurs (GCR)
17. Independent Film and Video Alliance (IFVA)
18. Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)
19. Synergy Canada
20. Union des artistes (UDA)
21. Writers Guild of Canada (WGC)

Films de fiction à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	14 605 590 $	67,3 %	10 189 268 $	97,9 %	24 177 134 $	72,7 %	5 970 502 $	98,9 %	54 942 494 $	77,0 %	
Étrangers	7 089 566 $	32,7 %	218 759 $	2,1 %	9 079 710 $	27,3 %	67 601 $	1,1 %	16 455 636 $	23,0 %	
Total	21 695 156 $	30,4 %	10 408 027 $	14,6 %	33 256 844 $	46,6 %	6 038 103 $	8,5 %	71 398 130 $		
% du budget		**9,6 %**		**4,6 %**		**14,7 %**		**2,7 %**		**31,6 %**	**226 108 188 $**

Films pour enfants à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	840 560 $	85,2 %	580 558 $	100,0 %	1 008 898 $	99,9 %	184 071 $	100,0 %	2 614 087 $	94,7 %	
Étrangers	145 443 $	14,8 %	0 $	0,0 %	869 $	0,1 %	0 $	0,0 %	146 312 $	5,3 %	
Total	986 003 $	35,7 %	580 558 $	21,0 %	1 009 767 $	36,6 %	184 071 $	6,7 %	2 760 399 $		
% du budget		**9,8 %**		**5,7 %**		**10,0 %**		**1,8 %**		**27,3 %**	**10 105 112 $**

Films documentaires à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	4 058 871 $	95,1 %	4 140 433 $	97,4 %	1 270 422 $	97,6 %	145 627 $	99,7 %	9 615 353 $	96,5 %	
Étrangers	210 823 $	4,9 %	108 817 $	2,6 %	30 771 $	2,4 %	450 $	0,3 %	350 861 $	3,5 %	
Total	4 269 694 $	42,8 %	4 249 250 $	42,6 %	1 301 193 $	13,1 %	146 077 $	1,5 %	9 966 214 $		
% du budget		**11,6 %**		**11,5 %**		**3,5 %**		**0,4 %**		**27,0 %**	**36 937 085 $**

Films éducatifs et pédagogiques à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	616 877 $	99,4 %	542 427 $	100,0 %	527 850 $	100,0 %	90 819 $	100,0 %	1 777 973 $	99,8 %	
Étrangers	3 635 $	0,6 %	0 $	0,0 %	0 $	0,0 %	0 $	0,0 %	3 635 $	0,2 %	
Total	620 512 $	34,8 %	542 427 $	30,4 %	527 850 $	29,6 %	90 819 $	5,1 %	1 781 608 $		
% du budget		**11,7 %**		**10,2 %**		**9,9 %**		**1,7 %**		**33,5 %**	**5 321 057 $**

Magazines à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	2 861 257 $	75,0 %	2 493 139 $	97,3 %	1 996 733 $	99,9 %	351 654 $	100,0 %	7 702 783 $	88,3 %	
Étrangers	951 957 $	25,0 %	68 937 $	2,7 %	1 156 $	0,1 %	0 $	0,0 %	1 022 050 $	11,7 %	
Total	3 813 214 $	43,7 %	2 562 076 $	29,4 %	1 997 889 $	22,9 %	351 654 $	4,0 %	8 724 833 $		
% du budget		**14,5 %**		**9,7 %**		**7,6 %**		**1,3 %**		**33,1 %**	**26 336 195 $**

Arts d'interprétation à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	616 750 $	87,7 %	478 329 $	100,0 %	840 903 $	95,6 %	110 974 $	100,0 %	2 046 956 $	94,2 %	
Étrangers	86 734 $	12,3 %	0 $	0,0 %	38 746 $	4,4 %	0 $	0,0 %	125 480 $	5,8 %	
Total	703 484 $	32,4 %	478 329 $	22,0 %	879 649 $	40,5 %	110 974 $	5,1 %	2 172 436 $		
% du budget		**10,6 %**		**7,2 %**		**13,3 %**		**1,7 %**		**32,8 %**	**6 620 676 $**

Variétés à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	1 258 804 $	92,2 %	927 507 $	100,0 %	2 098 455 $	96,2 %	341 824 $	100,0 %	4 626 590 $	96,0 %	
Étrangers	107 135 $	7,8 %	0 $	0,0 %	83 838 $	3,8 %	0 $	0,0 %	190 973 $	4,0 %	
Total	1 365 939 $	28,4 %	927 507 $	19,3 %	2 182 293 $	45,3 %	341 824 $	7,1 %	4 817 563 $		
% du budget		**9,9 %**		**6,8 %**		**15,9 %**		**2,5 %**		**35,1 %**	**13 736 395 $**

Musique à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	140 393 $	96,6 %	235 270 $	98,6 %	425 070 $	95,5 %	31 339 $	100,0 %	832 072 $	96,7 %	
Étrangers	5 000 $	3,4 %	3 290 $	1,4 %	20 180 $	4,5 %	0 $	0,0 %	28 470 $	3,3 %	
Total	145 393 $	16,9 %	238 560 $	27,7 %	445 250 $	51,7 %	31 339 $	3,6 %	860 542 $		
% du budget		**6,9 %**		**11,3 %**		**21,1 %**		**1,5 %**		**40,7 %**	**2 112 674 $**

Toutes productions confondues à l'exception des animations

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	24 999 102 $	74,4 %	19 586 931 $	98,0 %	32 345 465 $	77,8 %	7 226 810 $	99,1 %	84 158 308 $	82,1 %	
Étrangers	8 600 293 $	25,6 %	399 803 $	2,0 %	9 255 270 $	22,2 %	68 051 $	0,9 %	18 323 417 $	17,9 %	
Total	33 599 395 $	32,8 %	19 986 734 $	19,5 %	41 600 735 $	40,6 %	7 294 861 $	7,1 %	102 481 725 $		
% du budget		**10,3 %**		**6,1 %**		**12,7 %**		**2,2 %**		**31,3 %**	**327 277 382 $**

Fictions d'animation

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	464 614 $	40,0 %	2 672 811 $	97,6 %	308 642 $	92,0 %	75 306 $	100,0 %	3 521 373 $	81,7 %	
Étrangers	696 960 $	60,0 %	67 000 $	2,4 %	26 819 $	8,0 %	0 $	0,0 %	790 779 $	18,3 %	
Total	1 161 574 $	26,9 %	2 739 811 $	63,5 %	335 461 $	7,8 %	75 306 $	1,7 %	4 312 152 $		
% du budget		**14,1 %**		**33,3 %**		**4,1 %**		**0,9 %**		**52,4 %**	**8 222 374 $**

Animation pour enfants

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	4 024 377 $	60,0 %	14 708 346 $	73,4 %	811 630 $	78,9 %	223 139 $	52,8 %	19 767 492 $	70,1 %	
Étrangers	2 686 873 $	40,0 %	5 343 881 $	26,6 %	217 687 $	21,1 %	199 463 $	47,2 %	8 447 904 $	29,9 %	
Total	6 711 250 $	23,8 %	20 052 227 $	71,1 %	1 029 317 $	3,6 %	422 602 $	1,5 %	28 215 396 $		
% du budget		**9,9 %**		**29,4 %**		**1,5 %**		**0,6 %**		**41,4 %**	**68 115 847 $**

Toutes les productions d'animation confondues

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	4 488 991 $	57,0 %	17 381 157 $	76,3 %	1 120 272 $	82,1 %	298 445 $	59,9 %	23 288 865 $	71,6 %	
Étrangers	3 383 833 $	43,0 %	5 410 881 $	23,7 %	244 506 $	17,9 %	199 463 $	40,1 %	9 238 683 $	28,4 %	
Total	7 872 824 $	24,2 %	22 792 038 $	70,1 %	1 364 778 $	4,2 %	497 908 $	1,5 %	32 527 548 $		
% du budget		**10,3 %**		**29,9 %**		**1,8 %**		**0,7 %**		**42,6 %**	**76 338 221 $**

Tous genres confondus

	Auteurs		Fonctions de création		Interprètes		Techniciens		Total		Budget total
	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	Coûts	%	
Canadiens	29 488 093 $	71,1 %	36 968 088 $	86,4 %	33 465 737 $	77,9 %	7 525 255 $	96,6 %	107 447 173 $	79,6 %	
Étrangers	11 984 126 $	28,9 %	5 810 684 $	13,6 %	9 499 776 $	22,1 %	267 514 $	3,4 %	27 562 100 $	20,4 %	
Total	41 472 219 $	30,7 %	42 778 772 $	31,7 %	42 965 513 $	31,8 %	7 792 769 $	5,8 %	135 009 273 $		
% du budget		**10,3 %**		**10,6 %**		**10,6 %**		**1,9 %**		**33,4 %**	**403 615 603 $**